Transformación
EDUCATIVA

Ministerio de EDUCACIÓN Y CIENCIAS
Ministerio de HACIENDA
Secretaría TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL
Unidad de Gestión de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
GOBIERNO NACIONAL
Feei

ANÁLISIS DEL SISTEMA EDUCATIVO PARAGUAYO

DIAGNÓSTICO TÉCNICO PARA CONTRIBUIR AL DEBATE SOBRE EDUCACIÓN EN PARAGUAY, COMO PARTE DEL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN EDUCACIONAL 2030

EJE GESTIÓN EDUCATIVA

Julio 2021

Ministerio de EDUCACIÓN Y CIENCIAS · Ministerio de HACIENDA · Secretaría TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL · Unidad de Gestión de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA · GOBIERNO NACIONAL · Feei

TABLA DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN 1

2. GESTIÓN SISTÉMICA 4

2.1. Antecedentes 4
2.2. Características de la gestión del nivel central del MEC 5
a) Funciones 6
b) Estructura de gestión 7
c) Recursos humanos 16
d) Planificación, implementación, monitoreo y evaluación del sistema educativo 21
e) Modelo de gestión por procesos y control interno 25
f) Sistemas de información 31
g) Comunicación institucional 36
h) Rendición de cuentas 37
i) Respuesta a la pandemia de COVID-19 38
2.3. Avances, fortalezas y debilidades 39

3. GESTIÓN TERRITORIAL 52

3.1. Antecedentes 52
3.2. Características de la gestión educativa del nivel departamental 54
a) Direcciones Departamentales de Educación 56
b) Supervisiones Educativas 61
c) Gestión territorial de la educación escolar indígena 70
d) Gestión territorial de la educación inclusiva 73
e) Gestión territorial de la primera infancia 76
f) Consejos Departamentales y Distritales de Educación (CDE) 78
g) Respuesta a la pandemia del Covid-19 82
3.3. Avances, fortalezas y debilidades 83

4. GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS 92

4.1. Antecedentes 92
4.2. Características de la gestión de las instituciones educativas 94
a) Organización de la oferta educativa 94
b) Funciones y atribuciones de las instituciones educativas y sus directores 98
c) Equipos directivos y personal de apoyo 105
d) Instrumentos de planificación y evaluación de la gestión educativa 108
e) Órganos de participación en la gestión educativa 112
f) Preparación y formación de los directivos escolares 115
g) Selección y evaluación de directivos escolares 117
h) Condiciones laborales de los directivos escolares 120
i) Respuesta a la pandemia del Covid-19 121
4.3. Avances, fortalezas y debilidades 122

5. CONCLUSIONES 130

REFERENCIAS 137

FIGURAS, TABLAS Y GRÁFICOS

Figura 1: Rol y articulación de los niveles de gobernanza en el mejoramiento educativo 2
Figura 2: Pilares de la gestión efectiva de los Ministerios de Educación 5
Figura 3: Funciones del Ministerio de Educación y Ciencias 6
Figura 4: Organigrama del MEC, año 2019 10
Figura 5: Funciones de la Comisión Nacional de Bilingüismo 11
Figura 6: Funciones de la Dirección General de Educación Escolar Indígena 12
Figura 7: Funciones de la Dirección General de Educación Inclusiva 14
Figura 8: Funciones de la Dirección General de Educación Inicial 15
Figura 9: Instancias a nivel central del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y Adolescencia 16
Figura 10: Evaluación del desempeño de los funcionarios del MEC 18
Figura 11: Macroprocesos de la gestión del MEC 25
Figura 12: Fortalezas y desafíos del sistema de información y gestión educativa (SIGED) 34
Figura 13: Acciones del plan de rendición de cuentas a la ciudadanía 38
Figura 14: Características de la gestión de niveles intermedios efectivos 53
Figura 15: Funciones de las Direcciones Departamentales de Educación (DDE) 56
Figura 16: Organigrama propuesto de las Direcciones Departamentales de Educación 58
Figura 17: Funciones de las supervisiones educativas 61
Figura 18: Funciones de los supervisores 62
Figura 19: Perfil para el cargo de supervisor 67
Figura 20: Marco de criterios del buen desempeño de coordinadores y supervisores 69
Figura 21: Órganos de gestión de la educación escolar indígena en los territorios 71
Figura 22: Funciones de la supervisión en el modelo de educación inclusiva 73
Figura 23: Funciones de las supervisiones en el procedimiento de ajustes razonables 73
Figura 24: Funciones de los servicios de los Centros de Apoyo a la Inclusión 75
Figura 25: Funciones de la institucionalidad territorial del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y Adolescencia 77
Figura 26: Funciones de los Consejos Departamentales de Educación (CDE) 79
Figura 27: Fases de la microplanificación de la oferta educativa 80
Figura 28: Orientaciones para directores departamentales y supervisores 83
Figura 29: Prácticas efectivas de liderazgo directivo 92
Figura 30: Políticas para potenciar el liderazgo directivo escolar 93
Figura 31: Funciones de las instituciones educativas 98
Figura 32: Funciones de los directores 99
Figura 33: Conformación de recursos humanos de las instituciones educativas 105
Figura 34: Instrumentos de gestión educativa 109
Figura 35: Evaluación de la gestión de las instituciones educativas 110
Figura 36: Funciones del Equipo de Gestión de Instituciones Educativas 113
Figura 37: Derechos y deberes de las Asociaciones de Cooperación Escolar 114
Figura 38: Organizaciones estudiantiles 114
Figura 39: Perfiles de cargos de directivos 116
Figura 40: Marco de criterios del buen desempeño directivo 119
Figura 41 Asignación de los directores en comparación a otros educadores (por turno) 120
Figura 42: Orientaciones a directores y encargados de despacho 121

Tabla 1: Distribución de funcionarios por tipo de cargo, año 2020 20
Tabla 2: Cantidad de recursos humanos de la administración central por nivel de estudios y tipo de cargo (%), año 2020 21
Tabla 3: Panorama geográfico, sociodemográfico y educativo de los departamentos, año 2019 55
Tabla 4: Distribución de funcionarios de las DDE por tipo de cargo e ingreso por concurso, año 2020 59
Tabla 5: Distribución de funcionarios de las DDE por departamento y tipo de cargo, año 2020 59
Tabla 6: Distribución de funcionarios de las supervisiones según tipo de cargo, año 2020 66
Tabla 7: Nivel educativo (último alcanzado) de supervisores y técnicos (%), año 2020 68

Tabla 8: Cantidad y distribución de funcionarios de las instituciones educativas según tipo de cargo, sector y zona, año 2019 108

Gráfico 1: Distribución de las instituciones educativas por sector y zona, año 2018-2019..... 95
Gráfico 2: Tamaño de matrícula de las instituciones educativas, año 2019-2020..... 96

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACE: Asociaciones de Cooperaciones Escolares
ANEAE: Alumnos con Necesidades Específicas de Apoyo
BECAL: Programa Nacional de Becas de Postgrado en el Exterior "Don Carlos Antonio López"
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
CAI: Centros de Apoyo a la Inclusión
CDE: Consejos departamentales de educación
CDG: Consejo de Directores Generales
CIIE: Centro de Investigación e Innovación Educativa
CNB: Comisión Nacional de Bilingüismo
CODEPI: Comisiones Departamentales de Primera Infancia
COMUPI: Comisiones Municipales de Primera Infancia
CONACYT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONPI: Comisión Nacional de Primera Infancia
CONEC: Consejo Nacional de Educación y Cultura
DAEP: Director de Área Educativa de Pueblo
DDE: Direcciones Departamentales de Educación
DGEEI: Dirección General de Educación Escolar Indígena
DGEI: Dirección General de Educación Inicial
DGPE: Dirección General de Planificación Educativa
EDI: Espacio de Desarrollo Infantil
EEB: Educación Escolar Básica
EIB: Educación Intercultural Bilingüe
EGCI: Equipo de Gestión Comunitaria Indígena
EGIE: Equipo de Gestión de Instituciones Educativas
EM: Educación Media
ENPI: Equipo Nacional de Primera Infancia
ENAIPI: Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia
FEEI: Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación
FONACIDE: Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo
IE: Instituciones educativas
INEE: Instituto Nacional de Evaluación Educativa
LLECE Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa
MEC: Ministerio de Educación y Ciencias
MECIP: Modelo Estándar de Control Interno para las Instituciones Públicas de Paraguay
MINNA: Ministerio de la Niñez y Adolescencia
MSPBS: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEI: Organización de Estados Iberoamericanos
ONG: Organizaciones no gubernamentales
PCI: Proyecto Curricular Institucional
PED: Plan Estratégico Departamental
PEI: Proyecto Educativo Institucional
PISA-D: Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PME: Plan de Mejora
PMI: Plan de Mejoramiento Institucional
PND: Plan Nacional de Desarrollo
PNE: Plan Nacional de Educación 2024
PNTE: Plan Nacional de Transformación Educativa

POA: Plan Operativo Anual
PREAL: Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina
PROCEMA: Programa de Capacitación de Educadores para el Mejoramiento de los Aprendizajes
RUE: Registro Único del Estudiante
SEN: Sistema Nacional de Educación
SIGED: Sistema de Información y Gestión Educativa
SIGMEC: Sistema Integrado para la Gestión del MEC
SNEPE: Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo
SNPPINA: Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y Adolescencia
TERCE: Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
TIC: Tecnología de la Información y la Comunicación
UEPP: Unidad Ejecutora de Planes, Programas y Proyectos
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

1. Introducción[1]

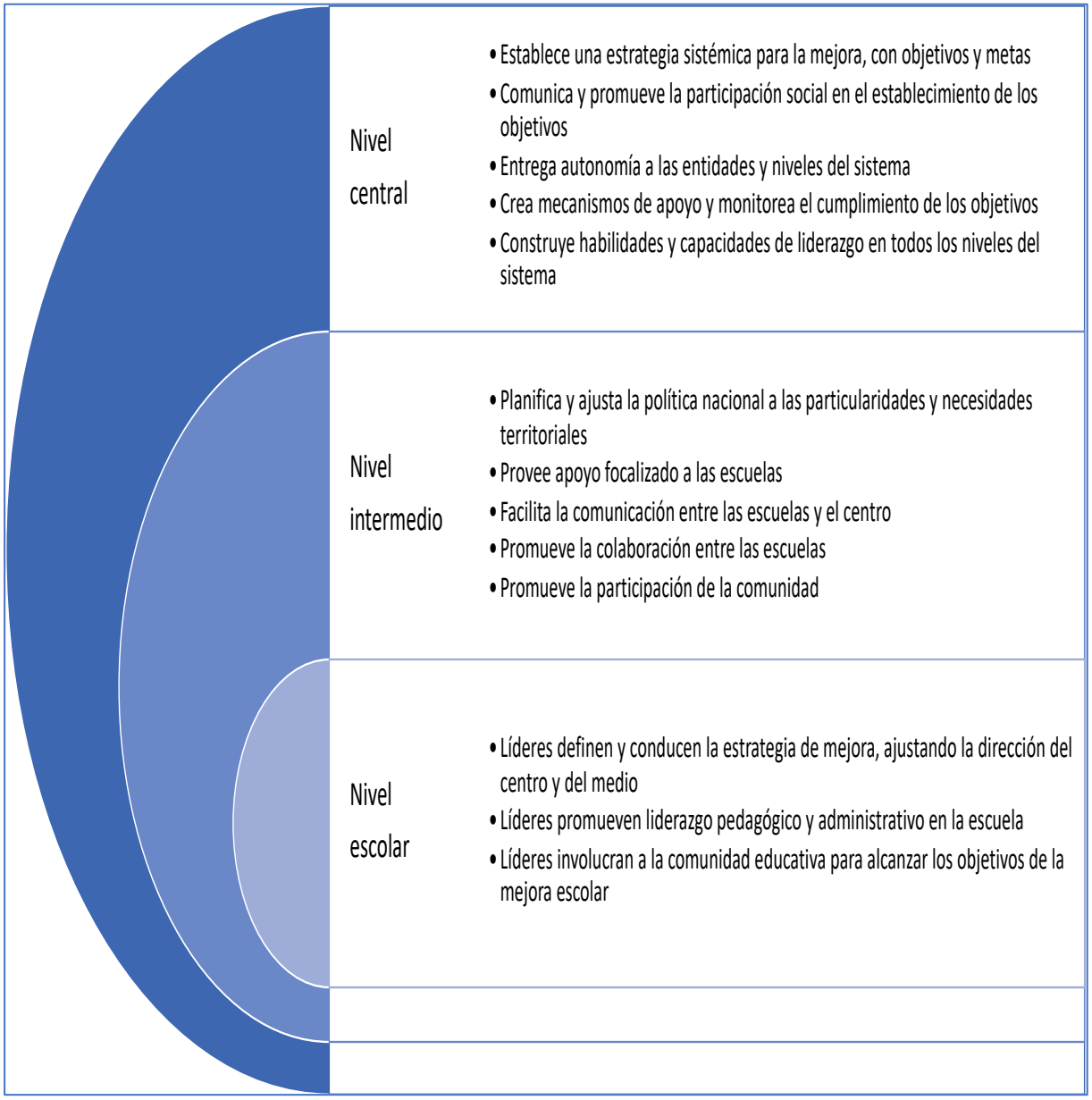
El fortalecimiento de la gestión educativa ha tenido un papel fundamental en las reformas orientadas a mejorar la calidad y equidad de los sistemas educativos alrededor del mundo. En parte, la aparición con fuerza de este tema dentro de las agendas de política educativa obedece a la creciente complejidad de los sistemas educativos a ser gestionados producto de la mayor diversidad social, la expansión de los actores involucrados en el sector educacional y la tendencia hacia la descentralización (Burns y Köster, 2016). En el caso de América Latina, el llamado a la necesidad de incorporar nuevos esquemas de gestión de la educación que transiten desde estructuras tradicionales que tenían como meta la *administración* de la educación a otros modelos capaces de *gestionar políticas públicas complejas* como son las reformas educativas se ha recientemente revitalizado (Aguerrondo, 2014).

Aunque no existen recetas al respecto y cada sistema educativo debe encontrar un modelo que se adapte a su contexto social, cultural, económico y político, la literatura especializada ha entregado un conjunto de lecciones importantes para avanzar hacia una gestión efectiva que ponga al centro el mejoramiento educativo de manera de entregarle una experiencia escolar de calidad a sus estudiantes. Los principales consensos en esta área apuntan a la importancia de una gestión educativa que: i) equilibre el establecimiento de objetivos nacionales con la respuesta a las necesidades territoriales y a aquellas específicas de las escuelas; ii) se base en el uso de datos, evidencia e investigación; iii) balancee la entrega de autonomía con la construcción de capacidades de los líderes del sistema educativo; iv) disponga de mecanismos de monitoreo y de rendición de cuentas que trasciendan un esquema de control e impulsen la responsabilidad profesional por la calidad de la educación provista -incluyendo a los tomadores de decisiones desde el nivel central hasta las instituciones educativas; e vii) incorpore una extensa participación social de manera de fortalecer el compromiso hacia las metas trazadas (Fullan et al., 2004; OCDE, 2011; Mourshed et al., 2010; Burns y Köster, 2016; Hopkins, 2013).

Alineado con estas premisas, las experiencias de sistemas educacionales con progresos sostenidos en el tiempo han apostado por modelos de gobernanza en tres niveles -central, intermedio y escolar-, en que cada uno mantiene un rol fundamental en el mejoramiento de la educación y los cuales, en su combinación y articulación, tienen la potencialidad de contribuir a la transformación educativa (Figura 1).

[1] Siempre que es posible, el presente informe intenta usar un lenguaje inclusivo y no discriminador. Sin embargo, con el fin de respetar la ley lingüística de la economía expresiva y así facilitar la lectura y comprensión del texto, en algunos casos se usará el masculino genérico que, según la Real Academia de la Lengua Española, se acepta como representante de hombres y mujeres en igual medida.

Figura 1: Rol y articulación de los niveles de gobernanza en el mejoramiento educativo



Fuente: Elaboración propia a partir de Mourshed et al., (2010); Hopkins (2013); Fullan et al., (2004).

Paraguay no ha estado ajeno a la intención de avanzar hacia una gestión educativa eficiente, efectiva, articulada y participativa en los tres niveles en que ésta se organiza -el nivel central, departamental e institucional- como atestigua la presencia de esta línea estratégica en su actual Plan Nacional de Educación 2024 y en el Plan de Acción Educativa 2018-2023 en curso. Ratificando la importancia de esta dimensión, el Plan Nacional de Transformación Educativa 2030 (PNTE) -que busca establecer participativamente los lineamientos estratégicos que guiarán al sistema escolar durante esta década- incorpora a la gestión educativa dentro de sus ejes principales de acción.

En el contexto de la formulación del PNTE, este documento expone el diagnóstico de la gestión educativa en Paraguay, centrándose en la gestión sistémica, territorial e institucional. La elaboración de este estudio se basa en evidencia científica y es producto de un análisis de cuatro grandes fuentes de información, que incluyen: i) documentos oficiales de la gestión educativa (leyes, resoluciones, manuales de orientación); ii) investigaciones internacionales y nacionales acerca del sistema

educativo; iii) reuniones y entrevistas con técnicos del nivel central y departamental del Ministerio de Educación y Ciencias; y iv) las mesas técnicas, temáticas e integradas desarrolladas a la fecha. Cabe señalar que versiones anteriores de este documento han sido comentadas por funcionarios de la institución y las especialistas de Unicef, y han sido discutidas y validadas en las mesas técnicas de este eje así como también en un espacio semanal desarrollado durante el mes de marzo 2021 con la especialista nacional y un grupo de actores claves de la gestión educativa del MEC.

El diagnóstico se organiza en tres capítulos, partiendo con el análisis de la gestión sistémica (nivel central), siguiendo con la gestión territorial (nivel departamental) y terminando con la gestión de las instituciones educativas (nivel institucional). En términos de su estructura, los capítulos se inician con una breve introducción que recoge la literatura especializada en el área, luego presentan las principales características de la gestión educativa de cada nivel, y finalizan con una sistematización de los principales avances, fortalezas y debilidades identificadas a partir de la evidencia recopilada. Por último, el documento se cierra con una serie de conclusiones, que incluyen una síntesis de los nudos críticos transversales visualizados en los tres niveles -que se espera alimenten el debate de las propuestas dirigidas a fortalecer la gestión del sector educativo.

2. Gestión sistémica

2.1. Antecedentes

Las experiencias internacionales relevan que no existe una manera única de gobernar los sistemas escolares (OCDE, 2015, 2019). No obstante, los modelos tradicionales de gestión sistémica de la educación basados en estructuras centralizadas y jerárquicas han sido crecientemente cuestionados en su efectividad, potenciándose nuevos esquemas que han trascendido la lógica vertical y han incorporado relaciones más fluidas entre los niveles de gobernanza y los actores involucrados en ella (Aguerrondo y Vezub, 2011; OCDE, 2015). Alineado con lo anterior, los sistemas educativos se han ido moviendo hacia una mayor distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de la gestión con el propósito de acercar las decisiones a los territorios y potenciar la participación de las comunidades en ellas (OCDE, 2015; Channa, 2015).

El avance hacia modelos de gobernanza multi-nivel (Burns y Köster, 2016) o en red (Aguerrondo, 2014) no significa un retraimiento del rol del nivel central, sino que éste sigue teniendo un papel fundamental en la conducción del sector. Sin embargo, para adecuarse a las nuevas demandas al respecto, la literatura especializada concuerda en que éste debe redefinir su rol rector en el sistema educativo, pasando desde la tradicional concentración y centralización de las funciones de la gestión educativa en su seno hacia un protagonismo focalizado en: i) la provisión de una visión estratégica y de prioridades nacionales al sistema completo; ii) la generación de marcos (p.e., estándares, normas) que resguarden la coherencia sistémica y aseguren la alineación entre los niveles de gobernanza; iii) la incorporación de mecanismos de monitoreo y de rendición de cuentas; y, iv) el apoyo al desarrollo de las capacidades de los otros niveles de manera de abordar los posibles desbalances en el área (Burns y Köster, 2016).

Junto con lo anterior, la evidencia empírica muestra que, para promover el mejoramiento en el sistema educativo, también el nivel central debe mirarse internamente y fortalecer su propia cultura, capacidades y liderazgo para apoyar la transformación sistémica (Campbell, 2015). Para Saidi (2002) se trata de robustecer la capacidad interna de los Ministerios de Educación en la gestión de las políticas educativas, dentro de lo cual se incluye la capacidad de formular políticas, la capacidad de implementarlas, y la capacidad de monitorearlas y evaluarlas. Acorde a la autora, para avanzar en esta línea resulta preciso abordar los cuatro pilares centrales que inciden positivamente en ella (Figura 2): i) un patrón organizacional coherente y bien definido; ii) un sistema de información eficiente sobre el cual se tomen las decisiones; iii) un equipo directivo y técnico capacitado; y, iv) reglas, regulaciones y procedimientos exactos y consistentes.

Figura 2: Pilares de la gestión efectiva de los Ministerios de Educación

Dimensión organizacional	Dimensión de información para la toma de decisiones	Dimensión de talentos humanos	Dimensión normativa y procedimental
•Funciones pedagógicas, estratégicas y operacionales definidas, con especificación de puestos y descripción de cargos. •Distribución formalizada de las funciones entre el nivel central, regional/local y escolar. •Liderazgo y capacidad de coordinación entre las unidades internas.	•Sistema comprehensivo e integrado de información. •Actualización permamente del sistema de información. •Disponibilidad de distintas categorías de informacion (estadísticas del sistema educativo, gestión de funciones pedagogicas, financiera y técnica, gestión del personal, monitoreo y evaluacion). •Uso efectivo de la información.	•Recursos humanos pedagógicos y técnicos con cualificación inicial y capacitación continua. •Existencia de mecanismos de motivación y recompensa según desempeño y evolución de carrera. •Iniciativas para la mantención y mejoramiento de la capacidad colectiva. •Inclusión de personal no pedagógico que se ocupe de actividades de apoyo (administración, financiamiento, planificación, etc.). •Puestos claves de dirección con base de conocimientos, capacitación y habilidades de gestión.	•Normas fácilmente disponibles y actualizadas. •Conocimiento de las normas de parte del personal. •Cumplimiento de la normativa. •Consistencia de las normas, regulaciones y procedimientos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Saidi (2002).

2.2. Características de la gestión del nivel central del MEC

El Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) es el órgano rector del sistema educativo nacional, y el principal responsable del gobierno, organización y administración del sistema educativo (Ley N^{o} 1264, 1998). Luego de varios años de discusión legislativa, en el año 2017 se dictó la Carta Orgánica de la institución que establece su estructura orgánica, sus funciones y los órganos que lo conforman. La promulgación de esta norma responde a una sentida demanda por disponer de una herramienta legal, antes inexistente, que en un solo documento dictaminara el marco de funcionamiento del MEC, y contribuyera a mejorar su desempeño y el cumplimiento de su misión, a asegurar su coherencia interna y coordinación institucional, y alejara a la institución de los permanentes cambios a los cuales era sujeta su organización interna (Juntos por la Educación-MEC-OEI, 2013). Es importante mencionar que, como se verá en este capítulo, la versión de la Carta Orgánica remitida al parlamento desde el MEC fue modificada durante el proceso legislativo, observándose distintas tensiones tanto en la normativa establecida como en su legitimidad entre los funcionarios de la institución.

a) Funciones

Previo a la promulgación de la Carta Orgánica, existía un diagnóstico que daba cuenta de que el MEC mantenía dentro de sus funciones una amplia dispersión de responsabilidades en áreas que no necesariamente tenían relación con el ámbito educativo (tales como la ejecución de las políticas de juventud, culto, cultura, derechos humanos e indígenas) y la administración de tareas que lo distraían de su misión central en el aseguramiento de la calidad educacional -como la distribución de los kits o de la merienda escolar (Juntos por la Educación-MEC-OEI, 2013).

Si bien con el tiempo algunas de estas funciones se han traspasado a otros órganos (p.e. el área de juventud y cultura)[2] o han sido parcialmente descentralizadas (p.e. la alimentación escolar), la Carta Orgánica ratifica la concentración de una amplia variedad de tareas en el ente rector (Figura 3). Así, en la actualidad, el MEC tiene -entre otras funciones- las de establecer, ejecutar y evaluar la política educativa nacional, definir el currículum nacional, desarrollar planes y programas educativos, evaluar y supervisar a las instituciones educativas, administrar los recursos humanos del sector, y decidir la habilitación y cierre de los centros escolares. A estas funciones, se añaden responsabilidades en otras áreas que no guardan relación estricta con la educación y/o que no forman parte de sus macro-procesos fundamentales, como las radicadas bajo el Viceministerio de Culto. Además de lo anterior, como se ve en el capítulo de Marco Legal, las funciones del MEC dictaminadas en la Carta Orgánica presentan superposiciones con otros organismos del Estado, como en el caso de las ciencias. En esta área, si bien el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) es el órgano rector estatal responsable de formular y ejecutar políticas públicas para el desarrollo científico y tecnológico, sus funciones se ven traslapadas con las radicadas en el Viceministerio de Educación Superior y Ciencias de la institución.

Figura 3: Funciones del Ministerio de Educación y Ciencias

- Formular, ejecutar y evaluar la política educativa nacional.
- Impulsar la promoción, desarrollo, difusión y popularización de las ciencias.
- Contribuir al desarrollo de la cultura en todas sus manifestaciones.
- Formular y ejecutar los planes, programas y proyectos, conforme a la política educativa nacional.
- Ejecutar planes, programas y proyectos de educación y ciencias y asegurar su desarrollo según metas de calidad, equidad, pertinencia e inclusión.
- Establecer mecanismos institucionales que permitan participación social en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas.
- Diseñar, desarrollar y aplicar el marco curricular, planes y programas de estudio en todos los niveles y modalidades.
- Proponer ajustes en la oferta formativa en función de los fines de la educación establecidos por la Ley General de Educación y los objetivos de desarrollo.
- Fortalecer la carrera del educador, a través de políticas de acceso, formación, capacitación, promoción, evaluación, compensación y salida del sistema.
- Coordinar con otras instancias del estado y del sector productivo, el desarrollo, implementación y evaluación de programas de formación y capacitación para el trabajo.

[2] Por un lado, el año 2013 por medio del Decreto Nº 262 del Ministerio del Interior se deroga la Subsecretaría de Estado de la Juventud dependiente del MEC y se crea la Secretaría Nacional de la Juventud dependiente de la Presidencia de la República. Por otro lado, el año 2006, por medio de la Ley Nº 3051, se crea la Secretaría Nacional de Cultura como organismo dependiente de la Presidencia de la República, dictaminándose el traspaso de la partida presupuestaria y funcionarios del Viceministerio de Cultura del MEC a la nueva institucionalidad.

- Fortalecer la capacidad de investigación y desarrollo en ciencias y tecnología.
- Organizar, estructurar y normalizar la oferta educativa conforme a los principios y características de la ley .
- Promover experiencias de innovación educativa, consolidar y ampliar incorporación de Tecnologías de la Información y la Comunicación.
- Evaluar el proceso de enseñanza-aprendizaje conforme a los objetivos educativos del currículum nacional y a los estándares de logros, acorde a los sistemas internacionales de medición y evaluación.
- Habilitar, licenciar, supervisar, intervenir, y clausurar instituciones y establecimientos educativos, sean de gestión oficial o privada.
- Fortalecer la capacidad de gestión con la introducción de sistemas de información que propicien la rendición de cuentas, la buena gestión de los asuntos públicos y el uso racional de recursos.
- Implementar un sistema nacional de estadística e información educativa que facilite la interconexión y comunicación entre todos los integrantes del sistema educativo nacional.
- Diseñar e implementar un sistema de comunicación social, interno y externo al MEC, que aporte a construcción de una política de inclusión de los actores del sistema y potencie la identidad, sentido de pertinencia, participación social, transparencia y rendición de cuentas.

Fuente: Ley Nº 5749 (2017).

b) Estructura de gestión

Junto con definir sus funciones, la Carta Orgánica establece la estructura organizacional de la institución. Antes de la promulgación de esta ley, subsistía un diagnóstico que daba cuenta que la estructura interna del MEC se definía aleatoriamente por medio de decretos que modificaban continuamente su organización, que existía una superposición de funciones y confusiones entre los roles de apoyo, asesoramiento y control con los misionales, así como también un alto número de subdivisiones internas (Juntos por la Educación-MEC-OEI, 2013). Respondiendo a esta situación, la normativa formaliza una nueva estructura conformada por cuatro tipos de órganos y define, en términos generales, sus funciones principales, distinguiendo entre:

- órganos consultivos, que tienen competencias deliberativas a los efectos de proponer lineamientos de políticas en las materias que les son asignadas.
- órganos de apoyo, asesoramiento y control, que tienen por objeto el desarrollo de actividades internas relacionadas con la organización del MEC, tales como el apoyo logístico y la prestación de servicios especializados que coadyuven a que los órganos misionales puedan cumplir con sus objetivos.
- órganos misionales, que desarrollan las actividades directamente ligadas a la misión, fines y objetivos del MEC.
- órganos de ejecución, a cargo de la implementación de la política educativa a nivel departamental (Direcciones Departamentales de Educación y Supervisiones Educativas) y en el aula (Instituciones Educativas).

Dentro de esta estructura, la administración central está conformada por: i) órganos de conducción política y de dirección superior; ii) órganos de apoyo, asesoramiento y control; y, iii) órganos misionales, cuyo ordenamiento se plasmó en un nuevo organigrama institucional (MEC, 2019a) (Figura 4).

Por un lado, los **órganos de conducción política y de dirección superior** están compuestos por las máximas autoridades del organismo, que incluyen al ministro, presidentes de órganos consultivos, viceministros y directores generales. Como una forma de coordinar y mantener una visión sistémica de la gestión, la normativa dictamina la existencia de un Consejo de Directores Generales (CDG). Según establece la Carta Orgánica, el CDG es liderado por el ministro o por el viceministro respectivo e integra a los distintos directores generales de la institución con el fin de informar, analizar y tomar decisiones en torno a los temas relevantes de la definición de las políticas educativas (Ley Nº 5749, 2017). Si bien se señala que las funciones del CDG serán establecidas por reglamento, no hay evidencia de que éste se haya promulgado ni de que el CDG se reúna de manera sistemática. Así, los funcionarios del MEC entrevistados establecen que su funcionamiento efectivo depende de la autoridad política del momento y que, en general, su operación obedece a cuestiones puntuales a ser resueltas.

Por otro lado, los **órganos de apoyo, asesoramiento y control** tienen por objeto el desarrollo de las actividades internas de la organización en materias claves de la gestión del sistema educativo -como el desarrollo del personal, la planificación educativa, la administración y finanzas, la auditoría interna y asesoría jurídica, entre otras-, las cuales proveen el apoyo logístico y la prestación de servicios especializados para que los órganos misionales puedan cumplir con sus objetivos (Ley Nº 5749, 2017).

Por último, los **órganos misionales** son aquellos que desarrollan las actividades directamente ligadas a la misión, fines y objetivos del MEC. Los distintos órganos misionales se agrupan en el Viceministerio de Educación Básica y el Viceministerio de Educación Superior y Ciencias, a los que se suma -aunque no corresponde a un área misional- el Viceministerio de Culto. Por una parte, el **Viceministerio de Educación Básica** es el responsable de proponer y aplicar de las políticas, los objetivos y las estrategias nacionales en materia educativa en todas las etapas y modalidades del sistema escolar nacional. Esta unidad se estructura en Direcciones Generales organizadas según los niveles y modalidades de enseñanza, y en Direcciones Generales transversales como la de Desarrollo Educativo, Gestión Educativa Departamental, Bienestar Estudiantil, Educación Inclusiva e Indígena. Estas distintas direcciones tienen -entre otras funciones- las de impartir las orientaciones para cada nivel y modalidad, la aplicación de normativas, la ejecución de los planes, programas e innovaciones educativas, y la promoción de la articulación interinstitucional. Por otra parte, el **Viceministerio de Educación Superior y Ciencias** es el órgano responsable de proponer, ejecutar y evaluar las políticas públicas de educación superior, asegurando una articulación efectiva entre el campo de las ciencias con el de la educación. Esta unidad está conformada por la Dirección General de Universidades, Institutos Superiores e Institutos Técnicos Superiores, e incorpora también a otras instancias transversales al MEC como son la Dirección General de Formación Profesional del Educador, la Dirección General de Investigación Educativa y la Dirección General de Ciencias y Tecnología.

A estos distintos órganos, se agrega la **Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos (UEPP),** que mantiene el objetivo de dirigir, definir, implementar y ejecutar los programas y proyectos financiados por el Fondo de Excelencia para la Educación y la Investigación (FEEI) y otros ejecutados por el MEC, instalándose de manera independiente con el propósito declarado de simplificar los procesos y el mejoramiento de la gestión de los proyectos para la obtención de los objetivos de calidad, eficiencia y transparencia (Decreto Nº 6833, 2017)[3]. La UEPP es vista, siguiendo las entrevistas y reuniones

[3] El rol de esta unidad se profundiza en el diagnóstico del eje de Financiamiento Educativo.

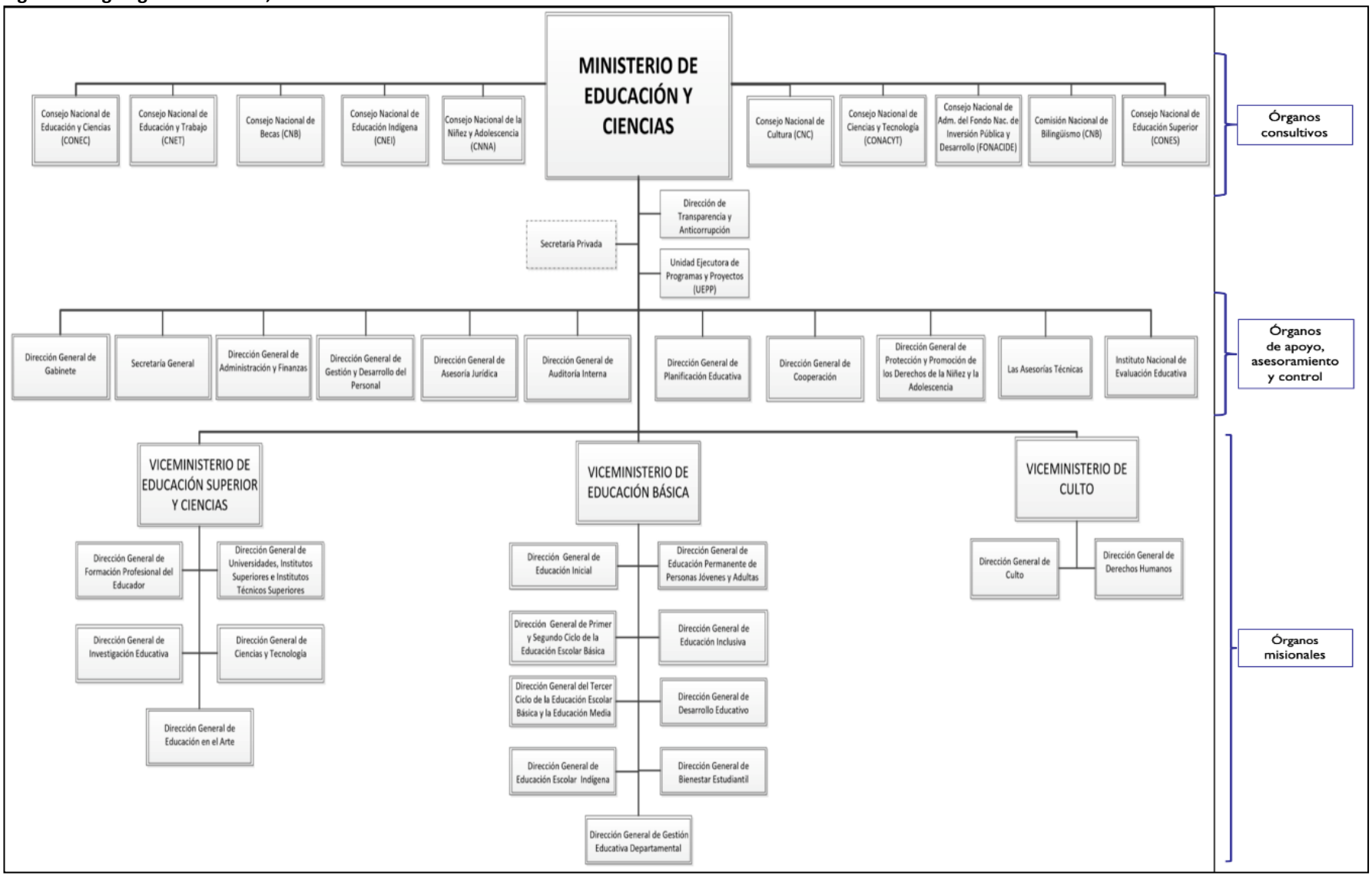
efectuadas con los funcionarios del MEC, como una unidad que mantiene una superposición de funciones con las competencias propias de cada instancia misional por su incidencia en materias técnicas y no sólo administrativas de la gestión de los programas y proyectos. Además, según relatan los actores del MEC, las relaciones para la gestión de programas y proyectos entre los órganos misionales y la UEPP son complejas, y carecen tanto de procedimientos regulados de coordinación como de una distribución clara de los procesos de toma de decisiones, cuestión que repercute en conflictos de rol y en la pérdida de agilidad de las acciones. Asimismo, los funcionarios establecen que el hecho de contar con esta unidad independiente impide la generación e instalación de capacidades en los equipos misionales del MEC con competencias en los ámbitos de los programas y proyectos ejecutados.

Hasta ahora, la formalización de la nueva estructura interna del MEC no se ha acompañado de la determinación de los roles, funciones y responsabilidades de las distintas unidades que integran las Direcciones Generales, ni tampoco se ha definido ni dotado la cantidad de puestos (o funcionarios) necesarios para la operación interna de la institución con sus respectivos perfiles.

De igual forma, y contrario a las expectativas depositadas en la Carta Orgánica de avanzar hacia una mayor articulación institucional (Juntos por la Educación-MEC-OEI, 2013), las direcciones misionales que conforman el Viceministerio de Educación Básica y que gestionan los niveles y modalidades del sistema educativo nacional carecen de marcos de gestión estandarizados para parte de sus funciones y responsabilidades, así como también de mecanismos formalizados que aseguren la coordinación interna. Así, cada uno de los niveles y modalidades tiende a dictar sus propias normativas y requerimientos para aspectos específicos (por ejemplo, para la habilitación de secciones, la apertura de ofertas educativas o el nombramiento de directivos), con independencia de que afecten a locales escolares en que coexisten distintos niveles y modalidades. Junto con complejizar la administración central, los funcionarios entrevistados aluden a que el desarrollo de procesos de gestión parcelados entre los distintos niveles y modalidades dentro del MEC se replica en los territorios y repercute en problemáticas entre las instituciones educativas que operan en un mismo local escolar.

Por último, un problema levantado por los funcionarios entrevistados que afecta los procesos internos y la coordinación al interior de la institución corresponde a que el MEC no dispone de una sede única, sino que tiene oficinas disgregadas en 37 edificios. Si bien se espera que la construcción en proceso de finalización del nuevo edificio institucional responda a parte de esta problemática, los funcionarios reconocen que este no será capaz de albergar al conjunto del personal, por lo cual estiman que continuarán separados en al menos 2 o 3 sedes.

Figura 4: Organigrama del MEC, año 2019



Fuente: Resolución Nº 6526 de 2019 (MEC, 2019b).

Resulta relevante mencionar que dentro de la estructura orgánica del MEC a nivel central existe una institucionalidad específica para la gestión de los ejes transversales de la educación intercultural e indígena y la educación inclusiva, así como también una institucionalidad intersectorial para la gestión de la primera infancia.

Por un lado, en términos de la **interculturalidad**, la institucionalidad educativa dispone desde el año 1994 de la Comisión Nacional de Bilingüismo (CNB), que es reconocida en la Carta Orgánica como un órgano consultivo del MEC (Ley Nº 5749, 2017). Así, la CNB es un organismo de asesoría dependiente del MEC, responsable de la planificación, organización y evaluación de las políticas lingüísticas, y los programas y proyectos nacionales de bilingüismo (Figura 5). Para ello, prioriza la atención de la pluriculturalidad, el multilingüismo y particularmente el bilingüismo guaraní-español de la sociedad paraguaya (Comisión Nacional de Bilingüismo, 2017). Es importante señalar que -pese a la existencia de larga data de esta Comisión- no existe evidencia acabada y sistemática de su funcionamiento, lo cual emerge como un obstaculizador para la identificación de sus fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora con miras a la consolidación del enfoque de la educación intercultural.

Figura 5: Funciones de la Comisión Nacional de Bilingüismo

- Proponer políticas lingüísticas educativas en diálogo con la Secretaría de Políticas Lingüísticas, el Ministerio de Educación y Cultura y la sociedad.
- Asesorar la implementación de las políticas lingüísticas educativas del país.
- Elaborar y actualizar los diagnósticos de la situación general de la Educación Intercultural Bilingüe en el país.
- Acompañar la formación y actualización permanente de los docentes en la Educación Intercultural Bilingüe.
- Dictaminar respecto a las cuestiones que le fueran sometidas a consideración.
- Orientar y acompañar al Ministerio de Educación y Cultura y al Consejo Nacional de Educación y Cultura en el proceso de diseño e implementación del Plan Nacional de Educación Bilingüe.
- Elaborar un plan anual de actividades tendientes al fortalecimiento del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe.
- Acompañar en la evaluación y publicación de los logros y dificultades de la aplicación del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación y Cultura.
- Promover la investigación científica en las áreas afines a la situación lingüístico-educativa del país.
- Proponer estrategias para un efectivo seguimiento de los compromisos contraídos entre la CNB, la Secretaría de Políticas Lingüísticas, el Ministerio de Educación y Cultura y otros organismos nacionales e internacionales.
- Orientar y acompañar, previo conocimiento, los planes y actividades de las instituciones afines a la naturaleza de la Comisión Nacional de Bilingüismo.
- Recabar sistemáticamente ante el Ministerio de Educación y Cultura informes y documentaciones pertinentes a su cometido.
- Aprobar y elevar al Ministerio de Educación y Cultura el Anteproyecto de Presupuesto anual para el funcionamiento regular de la Comisión Nacional de Bilingüismo.
- Requerir la colaboración, designación o contratación del personal administrativo o técnico que considere necesario para el mejor cumplimiento de sus tareas.
- Responder a otros requerimientos que establezca la Ley, el Poder Ejecutivo, la Secretaría de Políticas Lingüísticas y/o las disposiciones dictadas por la CNB en el ejercicio de sus facultades.

Fuente: Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (Comisión Nacional de Bilingüismo, 2017).

En el caso de la **educación escolar indígena**, el MEC dispone en su estructura orgánica desde el año 2007 de la Dirección General de Educación Escolar Indígena (DGEEI) que se define como la unidad donde se delinean las políticas educativas de los pueblos indígenas (Figura 6). Junto con ello, de manera de asegurar la participación de las comunidades indígenas en la gestión de la modalidad, la institucionalidad al respecto incorpora cuatro entidades con incidencia en ella como son el Consejo Nacional de Educación Indígena, las Áreas de Educación Escolar Indígena, las Asambleas Indígenas y los Consejos de Área de Educación Escolar Indígena (Decreto Nº 8234, 2011; Ley Nº 3231, 2007), las cuales -según la Dirección General a cargo del tema- se han ido instalando gradualmente. Entre ellas, en el 2015 se decreta la creación del Consejo Nacional de Educación Indígena[4], formalizado en la Carta Orgánica como un órgano consultivo, que está conformado por representantes de todos los pueblos indígenas del país, representantes del MEC, del órgano indigenista oficial, de las gobernaciones y de organizaciones no gubernamentales. Este Consejo tiene las importantes funciones de i) delinear las políticas educativas indígenas en base a las propuestas presentadas por consejos de áreas; ii) crear y modificar las áreas de educación indígena; iii) elaborar, evaluar y actualizar continuamente el manual de selección de docentes del área de educación escolar indígena; iv) velar por el desarrollo y evaluar los procesos educativos indígenas; v) elaborar dictámenes en relación a ofrecimientos de cooperación de otros entes gubernamentales, organismos internacionales, gobiernos extranjeros y ONG; vi) acompañar y evaluar la aplicación de la Ley Nº 3231/07 y plantear modificaciones si las comunidades o asociaciones indígenas lo solicitan; y vii) proponer al MEC a través de la Dirección General de Educación Escolar Indígena el nombramiento de directores de áreas de educación escolar indígena y supervisores, conforme a las propuestas presentadas por los consejos de áreas. Si bien desde su creación el Consejo sesiona una vez al mes, a la fecha -según da cuenta la especialista de Unicef- no se ha podido contar con la participación de los representantes de las gobernaciones ni de las municipalidades, lo cual muchas veces dificulta la consolidación de acciones en terreno en cuanto a líneas de acción y presupuesto a nivel territorial. Las problemáticas en torno a la sinergia territorial de la estructura orgánica en esta área -que se desarrollan en la sección 3.2, llaman -como releva la especialista de Unicef- a la necesidad, luego de más de 12 años de la instalación de la oficina de la Dirección General de Educación Escolar Indígena y en consonancia con las metas y desafíos actuales, de una reorganización del organigrama y las funciones de cada dependencia y órgano de la estructura. Más allá de lo anterior, es relevante señalar que, a la fecha, no ha existido un análisis acabado en torno al funcionamiento de esta estructura que posibilite visualizar las oportunidades de mejora y cambios requeridos para cumplir con sus objetivos.

Figura 6: Funciones de la Dirección General de Educación Escolar Indígena

- Ejecutar la política educativa indígena a nivel nacional definida en el Consejo Nacional de Educación Indígena, a nivel regional formulada en el Consejo de Área y a nivel local formulada en las Asambleas Comunitarias Indígenas.
- Garantizar la representación indígena en todas las instancias y estamentos relacionados a la Educación Escolar Indígena.

[4] En esta sección se aborda únicamente al Consejo Nacional de Educación Indígena. El resto de las instancias, por su carácter territorial, se desarrollan en la sección siguiente de este documento.

- Coordinar con otras instancias del MEC, los gobiernos departamentales y municipales, el apoyo financiero, los servicios infraestructurales y otros para las comunidades educativas.
- Proponer a indígenas no titulados designados en Asamblea Comunitaria para ejercer en el nivel inicial y escolar básica (1º , 2º ciclo) como maestro de grado con el objetivo de fortalecer y presentar la lengua y cultura indígena, conforme al perfil y los requisitos preestablecidos. Impulsar procedimientos de nombramiento del educador seleccionado conforme al manual de selección diferenciado para tal efecto.
- Nombrar a docentes titulados indígenas y no indígenas propuestos en Asamblea Comunitaria para trabajar en todos los niveles y cargos de las instituciones indígenas, conforme al perfil y los requisitos preestablecidos.
- Velar por la correcta utilización de los recursos y rubros asignados a la Dirección General e instituciones educativas indígenas.
- Crear instancias operativas como parte de su estructura para el cumplimiento de la presente ley, como de las unidades, departamentos y direcciones, la administrativa-financiera.
- Capacidad para emitir y promulgar resoluciones referentes a: i) Exámenes extraordinarios; ii) Nombramiento de encargados de despacho de dirección de instituciones educativas oficiales propuestos por las asambleas comunitarias indígenas; iii) Reconocimiento y equiparación de estudios; iv) Reconocimiento de cursos de capacitación y actualización docente conjuntamente con la Dirección General de Educación Superior; v) Habilitación de grados y cursos de distintos niveles, modalidades y/o especialidades; vi) Aceptación de renuncias al cargo de dirección institucional; vii) Numeración de establecimientos educativos; viii) Reconocimiento de sellos y firmas; ix) Requisitos para la apertura y habilitación de instituciones educativas oficiales que implementen la educación indígena; x) Apertura y clausura de instituciones educativas indígenas; xi) Aprobar procedimientos de reorganización de recursos humanos y presupuestarios de conformidad a la planificación aprobada por la asamblea comunitaria; xii) Calendario de actividades; xiii) Sistema de evaluación y promoción académica; xiv) Aprobación de documentos académicos en general; xv) Reconocimiento de nómina de alumnos matriculados y egresados; xvi) Designación de integrantes de equipos de trabajo administrativo y técnico pedagógico para el monitoreo de las instituciones educativas indígenas; xvii) Asignación o reasignación de funciones del personal dependiente de su ámbito de competencia.
- Cumplir y hacer cumplir la ley y el presente decreto.
- Promover el fortalecimiento de una educación específica, respetando los procesos educativos de los pueblos indígenas, con la participación activa de los mismos.
- Promover estudios sobre las normativas vigentes y recomendar la conformidad con las disposiciones legales aplicables las modificaciones que correspondan.
- Emitir dictámenes y proveer informaciones con relación a proyectos de leyes referentes a educación indígena y reglamentaciones que elaboren las instituciones públicas y otras que afectan los intereses generales y derechos indígenas.
- Elaborar e implementar proyectos y/o materiales de promoción, difusión y concienciación sobre leyes nacionales y tratados internacionales referentes a educación indígena, así como la publicación de resultados y propuestas que deriven de los mismos.
- Fortalecer y garantizar los procesos educativos y la transmisión de los conocimientos de cada pueblo indígena, procurando la inclusión en los currículos, de programas y materiales didácticos, saberes, visiones, derechos territoriales, historias y proyectos de vida de los mismos, en consideración a estos principios: i) no se admitirá forma alguna de discriminación social, económica, política, religiosa, cultural y lingüística; ii) se proscribe el uso de la fuerza o coerción para promover la integración de los pueblos y comunidades indígenas; iii) cada pueblo indígena decidirá la edad para la inclusión de los niños en el proceso de escolarización de acuerdo a su derecho consuetudinario, notificado y reconocido por el Consejo de Área; iv) se respetará el proceso de formación de cambios socioculturales y el derecho consuetudinario, permitiendo una efectiva articulación de la cultura oral con el sistema de escritura.
- Fortalecer una educación escolar específica y diferenciada, potenciando la identidad, respetando la cultura y derechos consuetudinarios en lo que se refiere a: i) contenidos curriculares, calendarios,

pedagogías y evaluación adecuada a la realidad sociocultural y lingüística de cada pueblo; ii) materiales didácticos para la enseñanza bilingüe y/o multilingüe elaborados por la propia comunidad indígena con contenidos pertinentes a las especificidades socioculturales de los diferentes pueblos; iii) los tiempos de los ciclos productivos, las creencias y prácticas socio-culturales de los distintos pueblos indígenas; iv) la construcción de espacios educativos con características de cada pueblo indígena considerando el derecho consuetudinario; v) las normativas para la construcción de espacios escolares en las comunidades indígenas quedando como patrimonio de la comunidad; vi) para la apertura y continuidad de los grados y niveles se tendrán criterios comunitarios.

- Articular los dos sistemas de enseñanza, nacional e indígena, cada uno con sus lógicas específicas, operativas, pedagógicas y lingüísticas, fomentando la interculturalidad.
- Garantizar a pueblos indígenas el acceso a los conocimientos universales y normas de funcionamiento del Estado Paraguayo para la defensa de sus intereses y la participación plena en la sociedad nacional, en igualdad de condiciones en cuanto a los pueblos con diferentes culturas.
- Asegurar el funcionamiento de las instituciones educativas de los niveles de Educación Inicial, Escolar Básica, Media y de Jóvenes y Adultos, con contenidos y pedagogías propias y el uso de la lengua materna.
- Implementar en todas las instituciones educativas indígenas la enseñanza en lengua materna y que continúe en todos los niveles. Como segunda lengua, se elegirá una de las dos lenguas oficiales que será introducida en forma procesual.

Fuente: Decreto Nº 8234 (2011).

Por otro lado, en el caso de la **educación inclusiva**, el MEC posee una Dirección General de Educación Inclusiva, que es el órgano responsable de desarrollar estrategias de igualdad e inclusión educativa, que ayuden a superar la desigualdad y la discriminación al interior del sistema escolar y garantice la aplicación del enfoque de derechos (Figura 7). Junto a la existencia de esta Dirección, la normativa de la Ley Nº 5136 (2013) y su reglamento (Decreto Nº 2837 de 2014) establece que la educación inclusiva comprende a toda la institucionalidad del MEC, mandatando así a los niveles y modalidades la implementación y ejecución de políticas educativas que resguarden la inclusión en el sistema educativo nacional. Si bien, como se ha discutido en entrevistas efectuadas y en las mesas técnicas integradas, la existencia de una unidad a cargo de la educación inclusiva en la orgánica del MEC es vista como un primer paso necesario para la introducción de este modelo, subsiste una perspectiva crítica entre los especialistas y la sociedad civil en torno a la real articulación e incidencia del enfoque inclusivo en la gestión que realizan los distintos niveles y modalidades del sistema educativo nacional desde el nivel central.

Figura 7: Funciones de la Dirección General de Educación Inclusiva

- Fortalecer la educación inclusiva de calidad asociada a discapacidad o cualidades excepcionales.
- Propiciar el involucramiento de las organizaciones sociales e instituciones del Estado en la concientización y promoción de esta perspectiva educativa.
- Desarrollar y mantener actualizado un marco conceptual y normativo que promueva el derecho a la educación en un contexto de equidad.
- Desarrollar proyectos de innovación o replicar experiencias exitosas en este campo.
- Desarrollar procesos que permitan identificar y responder a las diversas necesidades de los estudiantes de este segmento, incorporando modificaciones en el contenido, enfoque, estructuras y estrategias que permitan su inclusión en el sistema educativo.
- Autorizar y habilitar instituciones, programas y cursos destinados a la población enmarcada entre sus objetivos.

- Fortalecer la educación inclusiva de calidad para alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo.
- Desarrollar iniciativas con principios y elementos de la educación inclusiva que permitan favorecer el debate y construcción participativa de políticas educativas sobre temas relacionados a la discriminación de distintos grupos, al derecho a la educación y a la necesidad de innovar en modelos educativos alternativos.
- Impartir las orientaciones necesarias para la diversificación curricular de la modalidad.
- Proponer la creación de las dependencias necesarias para cumplir con sus objetivos, debiendo al menos cubrir la atención a alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo.

Fuente: Ley Nº 5749 (2017).

Por último, en lo que respecta a la **educación inicial**, en el 2018 se configura la Dirección General de Educación Inicial (DGEI) dentro del MEC como una instancia independiente, con las funciones específicas que se plasman en la figura 8. Pese a la instalación de esta dependencia como una con rango de Dirección General, los funcionarios del MEC concuerdan en que esta dispone de un presupuesto exiguo que entra en tensión con la posibilidad de que la primera infancia y este nivel educativo adquieran relevancia y protagonismo dentro de la gestión institucional.

Figura 8: Funciones de la Dirección General de Educación Inicial

- Ejecutar la política, los objetivos y las estrategias pedagógicas para la educación inicial, de manera coordinada con los demás órganos afectados.
- Promover la concertación de acciones multisectoriales con otros organismos del Estado, gobiernos locales, empresas, organismos no gubernamentales y familias en beneficio de la atención integral de la primera infancia.
- Promover la participación de los padres de familia, instituciones y organismos de la comunidad en la formación integral de la primera infancia.
- Articular y coordinar las acciones que faciliten a las instituciones escolares y centros infantiles, implementar y adecuar el currículum de la educación inicial.
- Orientar y dar seguimiento, monitorear y evaluar la implementación curricular a nivel país en articulación y coordinación con las áreas de currículum y formación del educador.
- Proponer la creación de las dependencias necesarias para cumplir con sus objetivos, pudiendo abarcar al menos las siguientes áreas: i) gestión del desarrollo integral de la primera infancia, y ii) educación intercultural.

Fuente: Ley Nº 5749 (2017).

Junto con la existencia de la DGEI, y en un nivel más amplio, la atención a la **primera infancia** -en concordancia con la importancia de la coordinación, articulación y complementación en la gestión de las políticas públicas en este segmento (BID, 2013)- dispone de una institucionalidad mayor, que corresponde al Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y Adolescencia (SNPPINA). El SNPPINA es un modelo descentralizado de gestión constituido por un Consejo Nacional y Consejos Departamentales y Municipales de Niñez y Adolescencia (Ley Nº 1680, 2001). En ese marco, la Comisión Nacional de Primera Infancia (CONPI) estuvo conformada hasta el año 2020 por el Ministerio de la Niñez y Adolescencia (MINNA), el MEC, y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). Con posterioridad, esta fue reemplazada por el Equipo Nacional de Primera Infancia (ENPI) -el cual, además de los tres ministerios anteriores, incorpora al Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Justicia, el Registro del Estado Civil, el Ministerio de Desarrollo Social,

la Secretaria Técnica de Planificación y la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República (Gobierno de la República del Paraguay, 2020), dentro del cual el MEC a través de su Dirección General de Educación Inicial (DGEI) ha participado activamente. Las funciones de los distintos órganos que forman parte de la institucionalidad del SNPPINA desde el nivel central se muestran en la figura 9, mientras que su orgánica a nivel territorial se desarrolla más adelante en la sección 3. Sin desconocer los relevantes esfuerzos y avances en la generación de una estructura de gobernanza interseccional para abordar la temática de la primera infancia, resulta importante mencionar que -como se ha abordado en las entrevistas, mesas técnicas integradas y se alude en la documentación revisada- existen problemáticas importantes en la articulación entre las instituciones del Estado y la sociedad civil con atribuciones en la primera infancia. Así, la evidencia apunta a que continúa predominando una visión sectorial en las acciones implementadas y una serie de dificultades en la cohesión entre los órganos involucrados (Banco Mundial, 2019; López y Romei, 2015; Unicef, 2018).

Figura 9: Instancias a nivel central del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y Adolescencia

Instancia	Funciones	Miembros
Consejo Nacional	• Formular políticas para la promoción, atención y protección de los derechos del niño y adolescente. • Aprobar y supervisar los planes y programas específicos elaborados por la secretaría. • Dictar su reglamento interno.	Un representante de: • Ministerio de la Niñez y Adolescencia. • Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. • Ministerio de Educación y Ciencias. • Organismos no gubernamentales de bien público y sin fines de lucro de cobertura nacional. • Ministerio de Justicia y Trabajo. • Ministerio Público. • Ministerio de la Defensa Pública. • Consejos Departamentales.
Comisión Nacional de Primera Infancia (CONPI)	• Remitir informes al Consejo Nacional sobre la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera infancia 2011-2020. • Es el órgano responsable de la gestión del Plan Nacional a los efectos de asegurar la implementación de la política de primera infancia de manera intersectorial y con enfoque de derechos teniendo como eje de todas las acciones al niño y a la niña.	

Fuente: Gobierno de la República del Paraguay (2020).

c) Recursos humanos

Las Direcciones Generales que conforman los órganos de apoyo y misionales son lideradas por directores generales, que son cargos de confianza del poder ejecutivo. La normativa define que para la designación de estas autoridades se tendrá en cuenta la idoneidad, la integridad y la ausencia de

incompatibilidades para el ejercicio del cargo (Ley Nº 5749, 2017), sin existir un perfil que delinee las competencias y habilidades requeridas para estos importantes puestos de la gestión, ni un proceso profesionalizado para el acceso a ellos.

La estructura básica de una Dirección General consiste en un director general, que es la máxima autoridad, y las distintas unidades son operadas por dos tipos de funcionarios: administrativos y docentes, quienes poseen regulaciones y vías de acceso al cargo diferenciadas. Por un lado, los funcionarios administrativos están afectos a la Ley de la Función Pública (Ley Nº 1626, 2000) que establece, entre otros aspectos, un sistema de selección por medio de concursos públicos de oposición. Por otro lado, en el caso de los funcionarios docentes, estos se rigen por el Estatuto del Educador (Ley Nº 1725, 2001). Si bien el estatuto docente distingue entre funciones docentes vinculadas a labor de enseñanza y funciones técnico-pedagógicas, una alta proporción de los profesores que se desempeñan en la administración central mantienen un rubro docente propio para el trabajo en las aulas, sin existir una categoría diferenciada (por ejemplo un rubro técnico-pedagógico) que reconozca la labor técnica que ejecutan a nivel central. Tanto la falta de un rubro específico como el número no menor de docentes comisionados en el nivel central emerge como una fuente de vulnerabilidad importante para los equipos técnicos, quienes se ven permanentemente afectados por la inseguridad del potencial cese de su comisionamiento dispuesto regularmente en la Ley de Presupuestos[5].

En la actualidad, los funcionarios del nivel central no tienen una carrera funcionaria ni una pirámide salarial acorde a sus puestos, a lo que se suma el que son sujeto de permanentes traslados o de movilidad al interior de la institución a la luz de los cambios en las autoridades, cuestión que afecta -acorde a la visión de distintos actores participantes de las mesas técnicas- la continuidad de las políticas educativas y la posibilidad de sostener aprendizajes organizacionales. Asimismo, la ausencia de una carrera funcionaria conlleva que elementos de carácter político-partidario influyan en las mencionadas decisiones, yendo en desmedro de la valorización y organización de los equipos en función de sus capacidades técnicas.

Adicionalmente, la evidencia apunta a que los funcionarios de la administración central no disponen de oportunidades formativas sistemáticas y continuas para adquirir las competencias y habilidades necesarias para el ejercicio de sus funciones en la gestión educativa -situación que afecta tanto a la gestión de los niveles y modalidades como también a la de los ejes transversales. Si bien según la información recogida desde el año 2016 los funcionarios que cumplen labores administrativas son evaluados anualmente en su desempeño (MEC, 2016d) (Figura 10) con el fin -entre otros- de levantar sus necesidades de capacitación, la revisión de los instrumentos y las opiniones recopiladas en este punto dan cuenta que se trata de instrumentos genéricos, que no consideran específicamente las funciones desempeñadas ni contribuyen a alimentar la entrega de una formación dirigida al mejoramiento de las tareas.

[5] Este tema se profundiza en el diagnóstico del eje de Marco Legal.

A la serie de problemáticas señaladas en torno a la profesionalización, condiciones laborales y estabilidad de los técnicos del MEC, se añade un consenso en torno al déficit de rubros administrativos y de su bajo crecimiento en el tiempo, lo cual ha llevado a la incorporación de distintas estrategias para suplir la brecha -tales como el uso de rubros docentes para quienes cumplen funciones administrativas. Si bien según la información recopilada en las mesas técnicas se han realizado esfuerzos por regularizar la situación de los funcionarios con cargos administrativos y rubros docentes por medio de la propuesta de fusión y reconversión de rubros, esta posibilidad ha generado dificultades en su implementación. Entre ellas, se encuentra el que los funcionarios regidos por el Estatuto del Educador y que además cuentan con un rubro administrativo perderían los derechos adquiridos durante el ejercicio de la carrera del educador (como la jubilación temprana o la previsión social).

Figura 10: Evaluación del desempeño de los funcionarios del MEC

La regulación de la evaluación de desempeño para funcionarios permanentes, personal contratado y comisionado que cumple funciones administrativas del MEC establece que este proceso se ejecuta anualmente desde el año 2016. El proceso se organiza en dos etapas y se realiza vía internet. En la primera fase (evaluación primaria), se realiza la evaluación del funcionario de parte del jefe, director o superior inmediato en base a los instrumentos reglamentados. En la segunda, de manera de garantizar la imparcialidad y objetividad del procedimiento, una comisión de evaluación revisa las puntuaciones obtenidas y la correcta aplicación de las herramientas de evaluación. Los instrumentos de evaluación distinguen cuatro grupos de funcionarios. Los distintos tipos de cargos son evaluados acorde a las mismas dimensiones y criterios en una escala de 1 a 5, pero con distinta ponderación según el grupo. Cada formulario de evaluación se acompaña de un espacio para recomendaciones que incorporan aspectos a mejorar y acciones propuestas en esta dirección. Las dimensiones y criterios evaluados con sus ponderaciones respectivas son las siguientes:

		Grupo			
		1	2	3	4
		Apoyo operativos y administrativos (auxiliar, asistente, chofer, servicios generales y otros similares)	Técnicos, supervisores y profesional II (asistente técnico, asistente administrativo, auxiliar técnico, técnico II, profesional II y otros similares)	Profesional I y jefaturas de departamento (jefe de departamento, profesional I y otros similares)	Dirección y conducción superior – asesores (director general, gerente, director, auditor interno, coordinador senior y otros similares)
Desempeño según tareas y ponderación	Tareas de planificación	10	15	25	30
	Dirección de las personas	0	5	15	35

	Ejecución de actividades	65	55	40	20
	Control y evaluación	25	25	20	15
	Total	100	100	100	100
Factores individuales incidentes en el desempeño y ponderación	Capacidad para las relaciones interpersonales	10	10	10	10
	Capacidad para el trabajo en equipo	5	10	15	10
	Capacidad para el análisis y uso de la información	5	10	10	15
	Capacidad de liderazgo y conducción	5	5	15	15
	Conocimientos específicos aplicables a las tareas	30	25	20	15
	Conocimientos generales para el desempeño	15	10	10	10
	Responsabilización por los resultados	10	15	15	20
	Orientación al servicio público y el ciudadano	20	15	5	5
	Total	100	100	100	100

Fuente: MEC (2016d).

El análisis de la base de datos del Sistema Integrado para la Gestión (SIGMEC) con corte a marzo del año 2020, da cuenta que hoy día existen 2.285 funcionarios que se desempeñan en la administración a nivel central[6] (Tabla 1), los cuales se distribuyen en 11 tipos de cargo según la categorización de la Dirección General de Planificación Educativa[7]. Los datos disponibles muestran que, del total de

[6] La base de datos SIGMEC de funcionarios de la administración central contiene 4.659 registros que corresponden a las distintas funciones, puestos y turnos, que pueden ser ocupados por un mismo funcionario. Los análisis que se presentan se realizan a nivel de funcionario (2.285) y considerando el primer tipo de cargo registrado, con independencia de que algunos puedan cumplir simultáneamente otras tareas.

[7] Si bien no se dispone de una definición formal de estas categorías, el cruce entre éstas y los nombres de los cargos permite aproximarse a la operacionalización usada. Así, se observan las siguientes correspondencias: i) auxiliar administrativo: chofer, auxiliar de servicios, limpiador/a, personal de seguridad, serenos; ii) administrativo: auditor, auxiliar técnico administrativo, cajero, especialista, secretario; iii) profesional administrativo: abogados, asesor jurídico, fiscal, otros profesionales;, iv) técnico administrativo: técnico, asistente técnico, v) docente técnico: técnico pedagógico, técnico, coordinador, y vi) docente director: directores de área de educación indígena.

funcionarios de la administración central, solo 86 han sido nombrados por concurso[8]. En torno a los rubros, la información devela que -solo considerando la primera categoría de rubro de cada funcionario (pueden tener más de uno)-, el 41,8% de los trabajadores del MEC tiene al menos un rubro docente[9], cuestión evidenciada -aunque con disímiles proporciones- tanto en cargos de docentes técnicos como en los distintos puestos administrativos.

Tabla 1: Distribución de funcionarios por tipo de cargo, año 2020

Tipo de cargo	Cantidad de funcionarios	Porcentaje de funcionarios con nombramiento por concurso	Porcentaje de funcionarios con rubro docente
Ministro	1	-	-
Viceministro	3	-	-
Director General	25	-	28,0
Director (AC)	83	3,6	54,2
Jefe de departamento (AC)	272	2,2	51,5
Administrativo	482	5,8	28,2
Profesional administrativo	120	2,5	43,3
Técnico administrativo	878	3,3	44,6
Auxiliar administrativo	215	1,4	12,1
Docente director	14	71,4	92,9
Docente técnico	192	2,1	74,5
Total	2.285	3,8	41,8

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos SIGMEC de funcionarios de la administración central, enviada por la Dirección General de Planificación Educativa.

Respecto a su formación[10], la información del último nivel de estudios alcanzado por quienes se desempeñan en el nivel central muestra que, excluyendo a ministros, viceministros y auxiliares, el 34,3% de los funcionarios cuenta con un título de grado y 11,1% con título de postgrado (Tabla 2):

[8] Acorde a la información entregada por la Dirección General de Planificación Educativa, los datos de los concursos de oposición registrados en SIGMEC corresponden a los funcionarios ingresados desde el año 2015 en adelante. Previo a esta fecha, si bien se realizaban concursos, esa información no está integrada a SIGMEC, quedando pendiente su ajuste una vez que se consigan las cifras totales al respecto.

[9] Corresponden a las categorías L y Z definidas en el Anexo de Personal del MEC en la Ley de Presupuesto.

[10] Un alto porcentaje de funcionarios no tiene registros en las variables de formación, por lo que no es posible establecer si esto se debe a que no tienen título o no se dispone de la información al respecto. Según lo señalado por la Dirección General de Planificación Educativa, esta brecha se debe a que este dato se recoge únicamente cuando los funcionarios participan en concursos, y en los últimos años no todos lo han hecho.

Tabla 2: Cantidad de recursos humanos de la administración central por nivel de estudios y tipo de cargo (%), año 2020

Tipo de título	Director General	Director	Jefe de departamento	Administrativo	Profesional administrativo	Técnico administrativo	Docente director	Docente técnico	Total fila
Sin registro	44,0	14,5	16,9	43,8	27,5	29,4	0,0	14,1	28,9 (N=598)
Título nivel medio	0,0	1,2	1,2	18,3	1,7	12,9	0,0	3,6	11,1 (N=228)
Título tecnólogo	16,0	3,6	3,6	12,9	6,7	16,1	85,7	24,0	14,6 (N=302)
Título de grado	16,0	51,8	51,8	21,0	50,8	32,5	14,3	41,7	34,3 (N=708)
Título de postgrado	24,0	28,9	28,9	4,1	13,3	9,2	0,0	16,7	11,1 (N=230)
Total %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total N	25	83	272	482	120	878	14	192	2.066

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos SIGMEC de funcionarios administración central enviada por la Dirección General de Planificación Educativa

d) Planificación, implementación, monitoreo y evaluación del sistema educativo

En su estructura institucional, el MEC dispone de la Dirección General de Planificación Educativa (DGPE), que es el órgano responsable de dirigir, ejecutar y monitorear la planificación de todos los órganos, niveles y procesos del sistema educativo nacional, y del seguimiento y monitoreo del Plan Nacional de Educación. Según la Carta Orgánica, las principales funciones de esta división son i) conducir, supervisar, coordinar, monitorear y garantizar el desarrollo de las actividades previstas en el ámbito de la planificación de la política educativa y de la gestión de los sistemas de información del sector educativo, en articulación con las instancias pertinentes; ii) formular el plan estratégico institucional, los planes departamentales y el plan operativo anual en concordancia con las metas establecidas en el corto, mediano y largo plazo, iii) producir documentos técnicos referentes a los avances y desafíos del sistema educativo nacional en concordancia a las metas internacionales y acuerdo suscritos por el país en educación y iv) coordinar e integrar los sistemas y procesos internos y de gestión de estadísticas, desarrollo organizacional, proyectos, tecnologías de la información y la comunicación (Ley Nº 5749, 2017).

Los objetivos que rigen al sistema educativo están determinados por los tratados y convenios internacionales y el marco legal del sistema educativo. A la luz de estos antecedentes, la Dirección General de Planificación Educativa realiza el proceso de estructuración de los planes que delinean las orientaciones de política educativa y las principales acciones a ser desarrolladas en el sector, en consulta con las direcciones misionales. En la actualidad, se encuentra en vigencia el **Plan Nacional de Educación (PNE) 2024** (MEC, 2011a) que responde, a su vez, al Plan Nacional de Desarrollo (PND) más amplio del país con miras al 2030. A la luz del PNE, los distintos gobiernos de turno formulan planes educativos para sus periodos. Así, en el año 2019 se aprobó el Plan de Acción Educativa 2018-2023 (MEC, 2019b), que fue construido de forma participativa entre diferentes direcciones del MEC en un proceso de varios meses en que se revisaron las prioridades, metas e indicadores a ser cumplidos. Dicho documento da continuidad al plan anterior y define los principales ejes, líneas

estratégicas y acciones a ser desarrolladas en un periodo de 5 años, las prioridades (acciones emblemáticas) y un conjunto de metas a nivel de la eficiencia interna del sistema escolar y de los resultados de aprendizaje de los estudiantes[11].

Según los funcionarios del MEC consultados en las entrevistas efectuadas, sobre la base del PNE y el Plan de Acción Educativa, las Direcciones Generales misionales establecen sus propuestas educativas y las acciones a ser ejecutadas en las instituciones educativas, que son plasmadas en Planes Operativos Anuales.

Resulta relevante mencionar que, en el caso de los ejes transversales, el sistema educativo nacional cuenta con planes específicos de acción. Por un lado, el año 2013, se estableció el **'Plan Educativo Plurilingüe desde los pueblos indígenas en Paraguay'** de la Dirección General de Educación Escolar Indígena (MEC, 2013) -el cual, pese a que acabó su periodo formal, sigue siendo usado como una orientación de la gestión de esta área.

Por otro lado, en el año 2017, producto del trabajo de una mesa de trabajo multisectorial conformada por representantes de las Direcciones Generales del MEC y la Secretaría de Políticas Lingüísticas, la Comisión Nacional de Bilingüismo (CNB) lanza el **Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe** (Comisión Nacional de Bilingüismo, 2017), que es reconocido como un avance importante en el área según se conversó en la mesa técnica 3. Con miras al 2030, el Plan establece seis objetivos: i) consolidar el desarrollo de los idiomas originarios como medios de expresión de las culturas y recursos privilegiados para la comunicación, ii) fortalecer el enfoque Intercultural Bilingüe en el sistema educativo nacional para elevar los estándares de calidad y excelencia educativa; iii) desarrollar propuestas pedagógicas que afiancen el respeto, el reconocimiento mutuo y la igualdad en un marco de aceptación, respeto y valoración de las culturas; iv) ofrecer a la población escolarizada espacios viables de convivencia, libres de todo tipo de exclusión; v) reducir la deserción y la repitencia escolar de la población objeto mediante un currículo pertinente a su cultura y su lengua, e vi) incentivar el desarrollo de investigaciones, programas y proyectos de EIB para el diseño de estrategias educativas (Comisión Nacional de Bilingüismo, 2017).

Por su parte, en lo que respecta a la educación inclusiva, tanto la ley como el decreto plantean acciones y mecanismos tendientes a un **modelo educativo inclusivo** en el sistema educativo. Pese a ello, siguiendo el diagnóstico de la implementación de la ley y reglamentación de la educación inclusiva efectuado el año 2020 por Florentín y otros, resulta necesaria una planificación estratégica con objetivos de corto, mediano y largo plazo que abarque las distintas dimensiones claves para favorecer su ejecución, incluyendo el plano normativo, formativo, comunicacional, de recolección de datos y de presupuesto (Florentín et al., 2020).

[11] Es importante consignar que, tal como se presenta en el diagnóstico del eje de Financiamiento Educativo, los planes y proyectos se sostienen tanto en recursos nacionales como en financiamiento de la cooperación internacional.

A los planes antes mencionados, se suma el caso de la primera infancia, que hasta hace un año se regía por el **Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020,** que define los ejes, áreas y líneas estratégicas para la primera infancia, articulando al MEC, al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, y a la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (MEC, MSPBS y SNNA, 2011). Así, el plan se estipula como una hoja de ruta con acciones a corto, mediano y largo plazo promovidas para el desarrollo infantil y el cumplimiento de derechos de la población de 0 a 8 años, con la misión de consolidar las políticas públicas a favor de la primera infancia de manera articulada entre los tres poderes del Estado y los gobiernos subnacionales de Paraguay (MEC, MSPBS y SNNA, 2011). Luego de la finalización del periodo de vigencia de dicho plan y su proceso de evaluación, el Consejo Nacional modificó la resolución que crea la CONPI, reemplazándola por el Equipo Nacional de Primera Infancia (ENPI) y lanzando la **Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia** (ENAIPI). La ENAIPI tiene dentro de sus objetivos i) priorizar la ejecución de acciones del Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020 vinculados a los servicios del Sistema de Protección Social (SPS), ii) contribuir a través de la coordinación a que los diferentes programas sectoriales identificados como esenciales en el SPS puedan llegar a los mismos niños y niñas en los mismos territorios de manera oportuna, iii) establecer un mecanismo de trabajo territorial para la estandarización de protocolos operativos de actuación o trabajo conjunto intersectorial, iv) priorizar las inversiones del Estado para el cierre de brechas en equipamiento, infraestructura y recursos humanos, y v) generar espacios para fomentar el conocimiento sobre las buenas prácticas para una crianza positiva, y cuidado cariñoso y sensible. A partir de estos objetivos, la estrategia contempla cuatro líneas de acción como son una gobernanza fortalecida, comunicación social, acciones coordinadas en territorio, y presupuesto intersectorial (Gobierno de la República del Paraguay, 2020).

Las distintas propuestas y acciones a ser ejecutadas en las instituciones educativas plasmadas en los planes de trabajo -así como también el conjunto de la normativa que rige al sector definido a nivel central- bajan desde las Direcciones Generales hacia los restantes niveles del sistema por medio de resoluciones, reglamentos o dictámenes y un calendario de actividades construido por cada nivel y modalidad, y los órganos ejecutores (direcciones departamentales y supervisiones del MEC) son mandatados a controlar su cumplimiento. La vinculación entre el nivel central y departamental para estos efectos recae en la Dirección General de Gestión Educativa Departamental que es responsable de coordinar la implementación de las políticas educativas del nivel central en las instituciones educativas, por medio de las Direcciones Departamentales de Educación y las Supervisiones Educativas (Ley Nº 5749, 2017), actuando como enlace entre los niveles de gobernanza. Pese a que el apoyo a la ejecución de los planes y acciones educativas es -acorde a la Carta Orgánica- parte de la responsabilidad de las direcciones departamentales de educación y las supervisiones educativas, la información recopilada da cuenta que esta división de funciones no se cumple en la práctica, de manera que -según relatan los funcionarios del nivel central entrevistados y los participantes en las mesas técnicas- en múltiples ocasiones estos deben abocarse directamente a trabajar en el apoyo a la implementación de las acciones o a resolver problemáticas del terreno, cuestión que los desvía de sus responsabilidades claves en la conducción sistémica. Además, estos aluden a dificultades en la coordinación interna entre las direcciones, y entre éstas y la unidad de gestión educativa

departamental, que repercuten en que la información y comunicación no siempre transite con fluidez ni coherencia hacia las instituciones educativas.

El monitoreo de los planes nacionales y de las acciones ejecutadas por las Direcciones Generales es realizado por la Dirección General de Planificación Educativa (DGPE) en base a reportes mensuales enviados por los órganos misionales, en que se va realizando un seguimiento de las metas e indicadores planteados en los planes educativos. Además, continuamente la DGPE realiza otros informes de monitoreo a solicitud de entidades externas al MEC. De manera de volver más eficiente este proceso, a inicios del año 2020, se estaba trabajando en la implementación de un sistema de monitoreo en línea[12] que esperaba permitir que cada Dirección General misional disponga de las metas a ser cumplidas en su interior, que administren sus acciones y se evalúe de manera formalizada el logro de los objetivos establecidos.

Más allá de este seguimiento del cumplimiento de las acciones, la evidencia recopilada en las entrevistas con funcionarios del MEC y en las mesas técnicas apunta a la ausencia de procesos sistemáticos de monitoreo de la implementación de las propuestas educativas y de evaluación de las iniciativas que se introducen. Además, acorde a lo señalado por los actores entrevistados, las instancias de evaluación se realizan de manera no sistemática y en varios otros casos la finalización de los proyectos o planes diseñados no ha sido objeto de un procedimiento acabado de evaluación que permita ajustar y retroalimentar la acción futura. Estos distintos elementos confluyen en la visión de que las actividades de monitoreo y evaluación -cuando se realizan- son como una respuesta a demandas de agentes externos a la institución, sin existir una cultura instalada al respecto en pos del mejoramiento de la gestión.

Si bien el punto anterior corresponde a una problemática que cruza a la gestión del sistema educativo, se trata de una debilidad que es altamente palpable en la conducción de los ejes transversales (p.e. interculturalidad, inclusión) y la etapa del ciclo de la vida de la primera infancia priorizada. Así, entre otros aspectos, se observa la existencia de limitada evidencia en torno a la implementación de la Ley de Educación Inclusiva que -pese a haber sido promulgada el año 2013- ha carecido de un proceso acabado de seguimiento en torno al cumplimiento de sus objetivos y, según da cuenta la especialista de Unicef, no existen indicadores de monitoreo de las prácticas inclusivas en todos los niveles del sistema educativo nacional. A ello se añade, según ratifica la encargada de Unicef, la ausencia de un proceso formalizado de evaluación del 'Plan Educativo Plurilingüe desde los pueblos indígenas en Paraguay' una vez que este finalizó su periodo de ejecución así como también la falta de evidencia sistemática acerca de la implementación y resultados del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe. Junto con ello, en lo que respecta a la primera infancia, la información disponible -recogida en las mesas técnicas integradas y documentos al respecto - apunta a limitaciones en el seguimiento y evaluación disponible en torno a las políticas puestas en marcha y sus lecciones aprendidas, que se juzgan como un obstáculo crucial para avanzar en este ámbito (López y Romei, 2015; Banco Mundial, 2019).

[12] No se tiene información específica de en qué consistirá este sistema en línea.

Por último, es importante mencionar que, según se ha discutido en distintas mesas técnicas y se profundiza en el diagnóstico de Marco Legal, a la ausencia de procedimientos sustantivos de monitoreo y evaluación sistemáticos de la gestión, se añade la tradicional promulgación de leyes o la introducción de planes o propuestas educativas sin contar con el presupuesto para su efectiva implementación ni con estrategias de gradualidad que permitan resguardar la correcta ejecución de las disposiciones contenidas en ellos.

e) Modelo de gestión por procesos y control interno

El año 2015, por medio de la resolución Nº 29558, el MEC aprobó el modelo de gestión por procesos, en el marco de la implementación de Modelo Estándar de Control Interno para las instituciones públicas de Paraguay (MECIP). Por medio de este modelo, se busca ejercer un control eficiente sobre las acciones que la institución realiza en pos del cumplimiento de sus objetivos estratégicos y su misión constitucional y legal. Así, el documento estipula la expectativa de que el modelo de gestión por procesos facilite el despliegue de subprocesos y procedimientos y análisis y administración de riesgos, la generación de controles oportunos y la construcción de un mando integral basado en indicadores.

El modelo en vigencia define 13 macro-procesos y subprocesos con objetivos y responsables (Figura 11). Según la información señalada por la Dirección General de Planificación Educativa, este modelo al año 2019 estaba en proceso de actualización según la nueva estructura y funciones de la Carta Orgánica. Las discusiones con funcionarios del MEC permiten dar cuenta que, a la fecha, este modelo no ha logrado instalarse del todo en los procesos de planificación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión ni ha logrado bajar a nivel departamental e institucional - cuestión que demanda un proceso de revisión.

Figura 11: Macroprocesos de la gestión del MEC

(1) MACROPROCESO: GESTIÓN EDUCATIVA		
Objetivo: Garantizar el acceso y el mejoramiento de la calidad educativa en todos los niveles y modalidades de educación, como bien público y derecho humano a lo largo de la vida		
Procesos	**Objetivo**	**Responsable**
Planificación del proceso educativo	Planificar y organizar acciones para una gestión educativa eficiente	Dirección General de Planificación Educativa, Direcciones Generales de niveles y modalidades, Coordinación Departamental, Supervisiones educativas, Instituciones Educativas
Implementación del proceso educativo	Brindar servicio educativo de manera sistemática y continua a todas las personas en todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional	Instituciones Educativas
Seguimiento y evaluación del proceso educativo	Realizar el control, evaluación, seguimiento y monitoreo del proceso de enseñanza aprendizaje	Supervisiones Educativas

Bienestar estudiantil	Desarrollar programas que contribuyan a fortalecer las condiciones de aprendizajes del estudiante	Dirección General de Gestión Social y Equidad Educativa, Dirección General de Becas, Dirección General de Currículum, Evaluación y Orientación Educativa, Dirección General de Educación Inclusiva
Formación del educador	Fortalecer la formación y actualización de docentes	Viceministerio de Educación Superior, Dirección General de Gestión del Talento Humano
(2) MACROPROCESO: RECTORÍA DEL SISTEMA EDUCATIVO		
Objetivo: Regular y supervisar el sistema educativo para acompañar la gestión educativa		
Procesos	**Objetivo**	**Responsable**
Gestión de instituciones educativas	Regular la habilitación, funcionamiento y cierre de instituciones educativas	Direcciones Generales de niveles y modalidades
Asesoramiento en el proceso educativo	Brindar asesoramiento técnico pedagógico y administrativo a instituciones educativas y supervisiones	Direcciones Generales de niveles y modalidades
Regulación académica de estudiantes	Regularizar la situación académica y administrativa de estudiantes que han cursado sus estudios en el país o en el exterior para su incorporación al sistema educativo nacional	Viceministerio de Educación Superior, Direcciones Generales de niveles y modalidades
Normalización administrativa y académica	Generar normas que regulen la gestión administrativa y educativa, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes	Viceministerio de Educación Superior, Direcciones Generales de niveles y modalidades
Certificación académica	Dar fe de la autenticidad de los antecedentes académicos de estudiantes y egresados de todos los niveles del sistema educativo nacional	Viceministerio de Educación Superior, Secretaría General, Direcciones Generales de niveles y modalidades
(3) MACROPROCESO: DESARROLLO EDUCATIVO		
Objetivo: Diseñar e innovar la política educativa nacional en materia del curriculum con orientación educativa que prioriza la formación de la persona y defensa de sus derechos humanos		
Procesos	**Objetivo**	**Responsable**
Diseño e implementación curricular	Diseñar e implementar actualizaciones e innovación al curriculum de todos los niveles y modalidades educativas	Dirección General de Curriculum, Evaluación y Orientación Educativa
Elaboración y evaluación de materiales educativos	Elaborar y evaluar materiales educativos a ser utilizados en los distintos niveles y modalidades	Dirección General de Curriculum, Evaluación y Orientación Educativa, Dirección General de Ciencias e Innovación Educativa
Investigación educativa	Desarrollar y divulgar investigaciones educativas	Dirección General del Centro de Investigación e Innovación Educativa (CIIE)
Educación en derechos humanos	Instalar cultura de derechos humanos en ámbito educativo	Dirección General de Curriculum, evaluación y orientación educativa,

		Dirección General de Derechos Humanos
(4) MACROPROCESO: GESTIÓN DE CULTO		
Objetivo: Registrar y regular el funcionamiento de las entidades religiosas y filosóficas		
Proceso	**Objetivo**	**Responsable**
Normalización de Entidades de Culto	Regular la apertura, funcionamiento y cierre de las entidades de culto	Viceministerio de Culto
(5) MACROPROCESO: DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO		
Objetivo: Definir e implementar las políticas que orienten el cumplimiento de la función legal y constitucional, así como la misión de la institución en consonancia con necesidades de la población		
Proceso	**Objetivo**	**Responsable**
Planificación de la Política Educativa	Establecer los fines, objetivos y metas de la educación paraguaya en el corto, mediano y largo plazo, identificando qué hacer con qué recursos y cómo, para la definición de estrategias y planes de acción	Dirección General de Planificación Educativa
Implementación de la Política Educativa	Ejecutar las actividades previstas en planes, programas y proyectos del sector	Dirección General de Planificación Educativa
Monitoreo y evaluación de la Política Educativa	Monitorear, analizar y elaborar informes especiales sobre el sistema educativo para el proceso de toma de decisiones en el marco de planes, programas y proyectos ejecutados y evaluados	Dirección General de Planificación Educativa
Mejora continua	Optimizar permanentemente el uso de recursos y la ejecución de procesos con implementación del modelo de gestión - MECIP	Coordinación MECIP
Gestión de la cooperación	Gerenciar la cooperación, a través de alianzas estratégicas y de la articulación de la asistencia técnica a nivel nacional e internacional	Dirección General de Relaciones Internacionales y Enlaces Interinstitucionales
(6) MACROPROCESO: GESTIÓN DE COMUNICACIÓN		
Objetivo: Modificar la cultura organizacional para lograr una institución abierta, visible y buena interlocutora de sus públicos, visibilizando la acción institucional, promoviendo la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia		
Proceso	**Objetivo**	**Responsable**
Receptividad institucional	Promover el acceso ciudadano a servicios y a la información de la entidad y fortalecer los mecanismos de conversación institucional con sus públicos internos y externos	Dirección de Comunicación institucional, CIAC, Prensa

Comunicación institucional	Generar compromiso y sentido de pertenencia en los servidores del MEC y favorecer la interlocución con la ciudadanía	Dirección de Comunicación Institucional, CIAC, Prensa
Comunicación pública	Comunicar de manera permanente la acción de la entidad, a nivel interno y externo buscando alianzas sociales en torno a la educación	Prensa, CIAC
Rendición de cuentas a la sociedad	Comunicar los resultados de la gestión y su impacto, facilitando la participación de la sociedad en la retroalimentación de la planificación institucional	Dirección de Comunicación Institucional, Dirección General de Planificación Educativa
(7) MACROPROCESO: EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA		
Objetivo: Instalar de manera gradual el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación a través de incorporación de mecanismos		
Proceso	**Objetivo**	**Responsable**
Evaluación de la calidad educativa	Evaluar el nivel de competencias de educadores, el desempeño de los mismos durante su permanencia en el sistema educativo, los aprendizajes de estudiantes, y la eficiencia de las instituciones educativas	Dirección de Evaluación de la Calidad Educativa
(8) MACROPROCESO: EVALUACIÓN Y CONTROL INTERNO		
Objetivo: Asegurar el efectivo desempeño del sistema de gestión y el cumplimiento del sistema de control interno		
Proceso	**Objetivo**	**Responsable**
Auditoría financiera	Evaluar los estados financieros y la ejecución presupuestaria, con el propósito de emitir una opinión respecto a si estos presentan o no razonablemente la situación financiera de la entidad, los resultados de sus operaciones y las variaciones en la posición financiera, teniendo en cuenta las normas de auditoría generalmente aceptadas	Dirección General de Auditoría Interna
Auditoría de gestión	Revisar de manera sistemática las actividades de una entidad en relación al cumplimiento de objetivos y metas (eficacia), y respecto de la correcta utilización de los recursos (eficiencia y economía)	Dirección general de Auditoria Interna
Auditoría de seguimiento	Evaluar el grado de cumplimiento de las recomendaciones de auditoría externa e interna, así como el grado de pertinencia de los planes de mejora	Dirección general de Auditoria Interna
(9) MACROPROCESO: GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO		
Objetivo: Gestionar y desarrollar los talentos humanos en función de los requerimientos del sistema educativo nacional		

Proceso	Objetivo	Responsable
Aplicación de personas	Organizar los cargos, salarios y puestos del talento humano en base a los requerimientos de las políticas a ser implementadas por la institución	Dirección General de Gestión del Talento Humano
Admisión de personas	Incorporar y promocionar a personas conforme a la función administrativa y docente, según las necesidades y requerimientos de la entidad, enmarcadas en las normativas vigentes	Dirección General de Gestión del Talento Humano
Compensación de personas	Asignar compensaciones de acuerdo a normativas vigente	Dirección General de Gestión del Talento Humano
Desarrollo de personas	Potenciar las habilidades y las competencias de las personas que integran la organización facilitando permanentemente la oferta de formación en servicio	Dirección General de Gestión del Talento Humano
Bienestar socio-laboral de personas	Velar por el bienestar integral del talento humano de la organización. Proporcionar programas tendientes al mejoramiento de la salud y el bienestar integral de las personas de la organización	Dirección General de Gestión del Talento Humano
Monitoreo de personas	Recolectar, analizar y utilizar información para hacer seguimiento a las personas vinculadas a la institución en pos de la consecución de sus objetivos, y para guiar las decisiones de gestión	Dirección General de Gestión del Talento Humano
(10) MACROPROCESO: GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA		
Objetivo: Gerenciar los recursos económicos y financieros necesarios para el funcionamiento del sistema educativo y resguardar el patrimonio institucional		
Procesos	**Objetivo**	**Responsables**
Gestión de contrataciones	Gestionar los procesos de compra de bienes servicios, orientados a satisfacer los requerimientos instituciones para la implementación de la política educativa	Dirección General de Administración y Finanzas, Dirección de Contrataciones
Gestión administrativa	Gestionar la provisión de insumos para el desarrollo de las actividades previstas	Dirección General de Administración y Finanzas, Dirección Administrativa
Gestión presupuestaria	Programas y ejecutar el presupuesto de gastos de la entidad	Dirección General de Administración y Finanzas, Dirección de Presupuestos
Gestión financiera	Prever y proveer de los recursos financieros necesarios para el desarrollo de las actividades previstas	Dirección General de Administración y Finanzas, Dirección Financiera
Gestión de haberes	Liquidar y pagar salarios y beneficios	Dirección General de Administración y Finanzas, Dirección de Sueldos y Beneficios

Gestión contable	Registrar los hechos económicos de la entidad	Dirección General de Administración y Finanzas, Departamento de contabilidad
(11) MACROPROCESO: GESTIÓN JURÍDICA		
Objetivo: Brindar soporte jurídico, velar por el cumplimiento de las normas vigentes y ejercer la representación legal de la institución		
Proceso	**Objetivo**	**Responsable**
Representación legal de la institución	Ejercer la representación legal de la institución en los procesos judiciales, extrajudiciales y administrativos	Dirección General de Asesoría Jurídica
Asesoramiento técnico-jurídico	Asistir jurídica y técnicamente a las diversas dependencias de la institución y requerimientos externos	Dirección General de Asesoría Jurídica
Instrucción de sumarios a educadores y funcionarios administrativos	Investigar y establecer la existencia de hechos que constituyan infracciones o faltas con relación a funcionarios administrativos y educadores conforme a la normativa vigente	Dirección General de Asesoría Jurídica
Instrucción de sumarios a instituciones educativas privadas y privadas subvencionadas y otras	Investigar y establecer la existencia de hechos que constituyan infracciones o faltas con relación a funcionarios administrativos y educadores conforme a la normativa vigente	Dirección General de Asesoría Jurídica
(12) MACROPROCESO: GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN		
Objetivo: Generar y difundir información pertinente, confiable, relevante y oportuna para la toma de decisiones		
Procesos	**Objetivo**	**Responsables**
Sistema de información	Diseñar, desarrollar e implementar sistemas de información para facilitar la gestión y la toma de decisiones informada	Dirección de Informática, Dirección de Gestión de Información Integrada, Dirección de Registro de Datos y Sistemas
Seguridad informática	Establecer mecanismos que garanticen los equipos informáticos, los sistemas de redes y la calidad de los datos y operatividad de los sistemas informáticos	Dirección de Informática
Apoyo informático y soporte técnico	Brindar soporte técnico-informático a las distintas dependencias usuarias	Dirección de Informática, Dirección de Gestión de Información Integrada, Dirección de Registro de Datos y Sistemas
Procesamiento y análisis de datos estadísticos del sistema educativo	Recopilar, procesar y analizar la información estadística promoviendo su uso en la planificación, monitoreo y evaluación de la política educativa	Dirección de Estadística Educativa
(13) MACROPROCESO: GESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA		
Objetivo: Generar condiciones favorables para el aprendizaje mediante la gestión de la infraestructura, equipamientos, mobiliarios y otros servicios necesarios para el óptimo funcionamiento		
Proceso	**Objetivo**	**Responsable**

Diseño de proyectos de infraestructura	Elaborar, ejecutar y verificar proyectos de infraestructura física y tecnológica	Dirección de Infraestructura, Dirección de Informática
Mantenimiento de infraestructura	Mantener la infraestructura física y tecnológica en condiciones adecuadas	Dirección de Infraestructura, Dirección de Informática
Fiscalización de obras	Asegurar que las obras de infraestructura se realicen de acuerdo a las especificaciones técnicas preestablecidas	Dirección de Infraestructura
Gestión Institucional del riesgo	Identificar, analizar, enfrentar y evaluar de forma permanente, todas aquellas amenazas que signifiquen un riesgo para lograr los objetivos institucionales, a través de la mejora continua y eficacia de los procesos	Dirección de Infraestructura, Dirección de Apoyo Social y Gestión de Riesgos

Fuente: Resolución Nº 29558 (MEC, 2015e)

f) Sistemas de información[13]

En los últimos años, Paraguay ha realizado importantes avances desde la Dirección General de Planificación Educativa en cuanto a la disposición de información del sector educacional.

Por un lado, a partir del año 2011 en el marco de la gratuidad del nivel medio se desarrolla e implementa **NAUTILUS** para gestionar la matricula de los estudiantes. Actualmente, se trata de un sistema que incluye procesos de gestión de expedientes administrativos (mesa de entrada y seguimiento a documentos), atención a la ciudadanía a través del Centro de Información y Atención Ciudadana (CIAC), gestión de stock, gestión social, distribución de kits escolares, gestión de contenidos de la web, evaluación docente y encuestas, gestión de infraestructura de establecimientos escolares, gestión de patrimonio, gestión de contrataciones, gestión de fondos propios, gestión de parque tecnológico, banco de documentación, fiscalización de obras, entre otros. Según la información provista por funcionarios del MEC, este sistema ha permitido disminuir la burocratización de los trámites administrativos en el ámbito académico, al permitir una automatización de los datos así como también la realización de ciertos procedimientos en línea.

Por otro lado, un paso fundamental en esta línea corresponde a la implementación desde el año 2016 del **Registro Único del Estudiante (RUE)** (MEC, 2016a) en todos los niveles y modalidades del sistema educativo, por medio del cual se dejaron de realizar operativos censales de relevamiento

[13] El tema de los sistemas de información del MEC se amplía en el diagnóstico del eje de Tecnologías de la Información y la Comunicación (apartados “datos y sistemas de gestión” y “sistema de datos, transparencia y tecnologías”) mientras que el tópico del uso de los datos en la gestión se profundiza en el diagnóstico del eje de Evaluación e Investigación Educativa.

de datos agregados de instituciones educativas para generar información y estadísticas a partir de los registros administrativos. Así, el RUE es un sistema de gestión administrativa-académica, que es administrado por las direcciones generales de nivel, y en el cual los directores de las instituciones educativas son responsables de su actualización continua como resultado de la gestión que llevan a cabo de las mismas. Dentro del sistema, se tienen datos de los alumnos de cada establecimiento, se puede seguir su trayectoria educativa y disponer de sus calificaciones, promociones y traslados. Asimismo, el sistema contiene información del pueblo indígena al cual pertenecen los alumnos, y -aunque no para el 100%- de datos sociodemográficos del hogar y de la presencia de necesidades específicas de apoyo educativo (aunque sólo por condiciones de discapacidad y trastornos). El RUE ha significado un avance reconocido por los funcionarios del MEC en cuanto a la disposición de un registro de cobertura universal de los estudiantes de todos los niveles/modalidades del sistema educativo nacional. Aun así, distintos actores reconocen que el registro tiene ciertas brechas que repercuten en falta de datos claves -por ejemplo en el caso de la educación inicial, la educación indígena, educación inclusiva y permanente, dentro de lo cual se identifican, entre otros problemas, i) la existencia de una confusión en los conceptos utilizados en el caso de la educación inclusiva donde no se tienen todos los datos de alumnos con alguna demanda específica (Florentín et al., 2020) y estos tienden a ser homologados únicamente a aquellos con alguna discapacidad, ii) problemas de conectividad a internet y de equipamiento tecnológico en las instituciones educativas que obstaculizan su alcance, y iii) según dio cuenta la especialista de Unicef la baja cedulación que aun se padece en las comunidades indígenas que afecta la carga de datos. A esto se suma, en el caso de la primera infancia, una debilidad en la disposición de datos y de registro de la educación inicial y primer ciclo de la EEB, siendo especialmente crítica la falta de información en el acceso a espacios educativos de menores de 2 años (Banco Mundial, 2019).

Junto al RUE, el MEC dispone del **SIGMEC**, que reúne la información de los recursos humanos del sector, con datos -entre otras variables- de su formación, antigüedad, salarios, nivel educativo en que se desempeñan y ubicación laboral.

De la mano de los distintos avances mencionados, el MEC fue el primer ministerio en lanzar el portal de **Datos Abiertos**, que dispone de 43 módulos de datos en relación a la gestión del personal, las instituciones educativas, los programas y proyectos (Juntos por la Educación, 2019) -gran parte de los cuales no están actualizados al 2021.

Asimismo, integrando los distintos sistemas de información, el año 2019 se lanzó el **Mapa Escolar** que consiste en un portal en línea que incorpora el conjunto de datos disponibles del sistema educativo, por medio del cual se busca potenciar el uso de la información para la planificación, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas educativas, así como también promover la transparencia. El sitio web contiene: i) un mapa interactivo de las instituciones educativas y su oferta educativa, ii) datos educativos a nivel nacional, departamental y distrital de la matrícula total y por nivel y modalidad educativa, de la cantidad de instituciones educativas por sector y zona, y de los recursos humanos del sector, iii) indicadores de contexto (demanda potencial de educación y promedio de años de estudio de la población), cobertura (tasa de escolarización y

asistencia), recursos (distribución del gasto público en educación), y de eficiencia interna; iv) bases de datos del directorio de las instituciones educativas, de la matrícula y del rendimiento de los estudiantes; v) publicaciones estadísticas (anuarios hasta el 2010), e vi) información del avance en el cumplimiento de las metas del Plan de Acción Educativa 2018-2023 en cuanto a la tasa de escolarización de la educación inicial, la retención escolar en la educación escolar básica, el egreso de la básica y media, la transición del noveno grado a la educación media, y el nivel de rendimiento de los estudiantes en el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE).

Sumado a los progresos a nivel del registro e información de estudiantes y funcionarios del sistema escolar, la Carta Orgánica crea el **Instituto Nacional de Evaluación Educativa** (INEE) con la responsabilidad de implementar el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación, cuyas mediciones periódicas se espera que sirvan como base para la toma de decisiones en torno a la mejora permanente del sistema educativo[14] (Ley Nº 5749, 2017). Además de estar a cargo de la evaluación de los aprendizajes por medio del SNEPE que mide el desempeño de los estudiantes según los contenidos curriculares en distintos grados y de gestionar la participación del país en pruebas internacionales efectuadas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) y por el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA para el Desarrollo o PISA-D) impulsada por la OCDE[15], el INEE es responsable de la evaluación de desempeño de educadores (docentes, directivos y supervisores) y del seguimiento a la gestión institucional de las instituciones educativas que se introducen más adelante en el documento. Aunque los datos del SNEPE 2018 estaban recién siendo difundidos en 2020, existe la expectativa en la Dirección General de Planificación Educativa de vincular estos resultados con el RUE de manera de contar con la información individualizada de los logros de aprendizajes de cada uno de los estudiantes evaluados.

Pese a avances en los sistemas de información y su puesta a disposición pública, un diagnóstico especializado elaborado en 2019 por el BID (Eusebio, 2019) cataloga al Sistema de información y Gestión Educativa (SIGED) del MEC en un nivel de desarrollo incipiente. Así, si bien el informe destaca los progresos de la mano del RUE, este da cuenta de desafíos importantes en procesos claves del sistema de información y gestión en materia de infraestructura física y equipamiento, de instituciones educativas, estudiantes y aprendizajes, y de los recursos humanos y financieros (Figura 12).

Más allá de los desafíos específicos en el sistema de información y gestión de cada proceso que se sintetizan en la figura 12, el análisis realizado por el autor releva problemas mayores en la gobernanza e institucionalidad de esta área, destacando la carencia de un plan estratégico en el MEC para el SIGED que cuente con objetivos claros, y recursos humanos y financieros. Además, se establecen dificultades severas en la integración e interoperatividad entre los sistemas de

[14] Esta temática se profundiza en el diagnóstico del eje de Evaluación e Investigación Educativa.

[15] El detalle de las distintas evaluaciones de aprendizajes se puede revisar en https://www.mec.gov.py/cms/?ref=299086-evaluacion-de-los-aprendizajessnepepisa-d-llece.

información existentes, y debilidades en la puesta a disposición de la información en tiempo real para los distintos niveles de decisión del MEC (desde el nivel central a las instituciones educativas). Por último, el documento llama la atención sobre la importancia de definir roles y funciones en la administración de los sistemas de información y puntualiza la relevancia de dotar a las unidades del nivel central con personal calificado y permanente para garantizar el accionar efectivo de los sistemas y el uso de la información en la toma de decisiones (Eusebio, 2019).

Figura 12: Fortalezas y desafíos del sistema de información y gestión educativa (SIGED)

Gestión de infraestructura física y equipamiento	
Fortalezas	**Desafíos**
-Tienen definido código único para cada edificio, si bien su uso no está generalizado -Disponen de georreferenciación digital de todos los planteles/edificios escolares	-Producir una reingeniería y optimización de los subprocesos de infraestructura, con el objetivo de alinearlos a un SIGED de alto impacto. -Gestionar mediante un código de plantel que identifique de forma única a cada edificio físico. -Implementar un registro único sistematizado de las plantas físicas de los edificios, con el detalle de cada ámbito. -Disponer de un registro sistematizado y actualizado de las plantas físicas de los edificios con el detalle de cada ámbito. -Disponer de un registro sistematizado y actualizado, con todas las intervenciones realizadas y los servicios disponibles para la gestión diaria de los centros educativos. -Implementar y gestionar un registro actualizado de la ocupación de cada espacio del edificio, por turno, con identificación de los centros educativos que lo utilizan. -Implementar un inventario centralizado y actualizado por edificio de bienes muebles y equipamiento. -Contar con información técnica profesional actualizada del estado de conservación de los edificios. -Implementar un plan de mantenimiento preventivo de edificios. -Implementar un procedimiento para atender las urgencias de los edificios escolares. -Entregar información en tiempo real y precisa de los datos gestionados en el registro único de edificios, con vistas asociadas a los diversos gestores del sistema educativo.
Gestión de instituciones educativas	
Fortalezas	**Desafíos**
-Cuentan con información relevante de los centros educativos en el sistema informático RUE -Disponen de información centralizadas y sistematizada en el RUE, referida a datos de los planes de estudio y las mallas curriculares que se dictan en cada escuela -Cuentan con regulaciones generales que establecen la forma en que deberían agruparse los estudiantes en las secciones y aulas	-Producir una reingeniería y optimización de los subprocesos con el objetivo de alinearlos a un SIGED de alto impacto. -Implementar un único código de centro educativo para su identificación en todos los procesos del SIGED, eliminando tablas internas de asociación. -Realizar gestión integral basada en un registro único de instituciones educativas, con asociación de las secciones/cursos a los espacios físicos de los edificios que ocupan en cada turno. -Disponer de herramientas para gestión de *scheduling*, con el registro de la relación docente-estudiante, por grupo y turno. -Formalizar el procedimiento de atención de las urgencias de los centros educativos. -Sistematizar y cumplir las regulaciones que establecen la forma de agrupamiento de los alumnos en las secciones.

-Cuentan con mecanismo para atender las urgencias de los centros educativos	-Contar con un aplicativo de gestión integral para los procesos de los centros educativos. -Contar con un registro integral del material que recibe la escuela. -Realizar gestión virtual de las transferencias de dinero que reciben los centros educativos y su rendición. -Mejorar la entrega de información en tiempo real y precisa de los datos gestionados en el registro único de instituciones con vistas asociadas a los diversos gestores del sistema educativo.
Gestión de recursos humanos y financieros	
Fortalezas	**Desafíos**
-Implementan un modelo de identificación única de agentes en el sistema educativo -Implementan un modelo único de identificación de puestos en el sistema educativo -Brindan a los docentes acceso individual por internet de los datos que tienen registrados (parciales) -Realizan evaluación externa de los docentes	-Producir una reingeniería y optimización de los subprocesos con el objetivo de alinearlos a un SIGED de alto impacto. -Implementar un procedimiento que asegure la asociación real de puestos a las partidas presupuestarias. -Instrumentar la utilización de planes de estudio y mallas curriculares definidos de manera única para todo el SIGED. -Gestionar los subprocesos mediante un único sistema informático de recursos humanos integrado a los demás módulos del SIGED. -Implementar la liquidación automática de nómina de todos los cargos (permanentes y temporarios) en base al registro único de cargos, novedades del personal y el módulo de presupuesto. -Contar con procedimientos sistematizados que favorezcan la asignación dinámica de cargos y agentes en función de las demandas (estudiantes). -Contar con procedimientos trasparentes y ágiles para la designación de personal temporario. -Implementar una gestión sistematizada completa de las incapacidades médicas y administrativas, con controles efectivos. -Registrar información histórica de desempeños, formación y ambiente escolar de los docentes. -Integrar los resultados de los procesos de evaluación de desempeño docente al registro único. -Implementar un registro electrónico y online periódico para evaluación del ambiente escolar, con nivel de satisfacción de los docentes. -Entregar información precisa y en tiempo real, del registro de personal, con vistas y privilegios asociados a los gestores del sistema educativo.
Gestión de estudiantes y aprendizajes	
Fortalezas	**Desafíos**
-Establecen la identificación única de estudiantes, con registro nominal, en el sistema RUE. -Los estudiantes están asociados a un centro educativo. El estudiante pertenece a una sección que pertenece a un plan de estudio, asociado a una oferta educativa. -Implementan registro de calificaciones de estudiantes al finalizar cada período.	-Implementar módulos complementarios al registro de estudiantes para contar con datos en línea de asistencia, conducta, inscripciones, alimentación y calificaciones. -Optimizar la sistematización de pases internos y externos de alumnos para minimizar el impacto en la gestión escolar. -Realizar la gestión académica completa del estudiante desde un sistema unificado. -Implementar un procedimiento de inscripción de estudiantes en línea y asignación sistematizada de estudiantes a escuelas. -Implementar programas específicos de gestión para el nivel medio basados en los resultados de las evaluaciones externas.

-Realizan evaluaciones externas de estudiantes. - En educación básica implementan programas específicos de gestión basados en los resultados de las evaluaciones externas de estudiantes. -Implementan un procedimiento digital para gestionar la emisión de títulos, certificados y diplomas, con su correspondiente registro en un sistema central. -Instrumentan la gestión de becas, alimentación y trasporte mediante la información del registro único (RUE).	-Sistematizar el procedimiento de microprogramación escolar integrando información de los procesos de RRHH e instituciones educativas. -Establecer procedimientos que garanticen la actualización en línea del sistema de apoyo por parte de las escuelas, para contar con información actualizada y producir mejoras sustantivas en los subprocesos de gestión de alumnos, becas, alimentación, etc. -Potenciar la entrega de información en línea a padres y estudiantes del registro de alumnos. -Difundir y mejorar la entrega de información precisa y en tiempo real del registro de estudiantes, con vistas y privilegios asociados a los gestores del sistema educativo.
Herramientas para la gestión estratégica	
Fortalezas	**Desafíos**
-Presentan una orientación adecuada en la necesidad de construir un *data warehouse* para luego de construido explotarlo con herramientas de BI. -Tienen un desarrollo incipiente de tableros en fase de prototipo. -Cuentan con datos de instituciones de educación privada. - La Dirección de Planificación cuenta con una adecuada orientación y personal capacitado para la generación y uso de tableros para la toma de decisiones.	-Implementar herramientas de inteligencia de negocios (BI) para proveer información en línea a partir de un *data warehouse*. -Entregar tableros de control con información actualizada y consolidada de indicadores de gestión. -Entregar tableros de control con información actualizada y consolidada del desempeño y perfil estudiantil. -Entregar tableros de control con información actualizada y consolidada de los docentes. -Generar indicadores de calidad educativa a nivel de escuela. -Implementar informes de alertas tempranas para detectar oportunamente desafíos de aprendizajes o riesgos de deserción. -Formar a los responsables de gestión de las diversas áreas del MEC, en diseño, producción y análisis de los tableros de control. -Entregar tableros efectivos a las instituciones educativas, que puedan ser utilizados para la toma de decisiones y la gestión escolar diaria. -Implementar a nivel del MEC herramientas de medición cuantitativa para dirigir y tomar decisiones basadas en los objetivos trazados por la gestión.

Fuente: Eusebio (2019)

g) Comunicación institucional

La actual definición de funciones del MEC incluye el 'diseño e implementación de un sistema de comunicación social, interno y externo, que aporte en la construcción de una política de inclusión de los actores del sistema y potencie la identidad, el sentido de pertenencia, la participación social, la transparencia y la rendición de cuentas' (Ley Nº 5749, 2017).

Para los fines de la comunicación, la estructura orgánica del nivel central del MEC contiene una Dirección de Comunicación, compuesta por tres departamentos: i) Prensa -a cargo de la cobertura de la agenda del ministro-, ii) Comunicación Externa -vinculada a la recepción de consultas, quejas

y denuncias de la ciudadanía- y iii) Comunicación Institucional -enfocada en la producción de material y la difusión de las iniciativas y actividades que realiza el MEC.

En la actualidad, según el equipo a cargo, gran parte de la comunicación se realiza por medio de las redes institucionales -instagram, facebook, twitter-, con la expectativa de llegar tanto a educadores, familias, estudiantes como a la ciudadanía en general, a lo cual se añade la transmisión de la información a través de las supervisiones educativas y grupos de whatsapp tanto de docentes como de padres o tutores. A inicios del año 2020, se estaba trabajando en el rediseño del sitio web de manera de volverlo más amigable para los visitantes y en la integración de los distintos sistemas de usuarios que tiene el MEC como RUE, SIGMEC, IntraMEC.

h) Rendición de cuentas

Si bien el MEC ha contado con procesos de rendición de cuentas desde hace varios años, el año 2020 -por medio de la resolución Nº 453- se aprobó el Plan de Rendición de Cuentas a la Ciudadanía de la institución, que es una respuesta a la promulgación el año 2019 del decreto Nº 2991 del Ministerio del Interior por el cual 'se aprueba el Manual de Rendición de cuentas al ciudadano, se lo declara de interés nacional y se dispone su aplicación obligatoria en las instituciones del poder ejecutivo'.

El plan de rendición de cuentas del MEC se define como una herramienta de gestión institucional que tiene cinco grandes objetivos: i) constituir un espacio de interlocución directa entre los actores educativos y la ciudadanía, ii) promover la confianza en la gestión pública participativa, iii) informar del balance de la gestión en sus diferentes ámbitos y componentes, iv) presentar las acciones de mejoramiento institucional en un espacio público deliberativo, y v) servir como insumo para ajustar proyectos y planes de acción de manera que respondan a necesidades y demandas de la comunidad. Asimismo, éste se orienta por cuatro principios que corresponden a la participación, la eficacia, la transparencia y la calidad.

En términos específicos, el plan introduce una serie de acciones de rendición de cuentas que se presentan en la figura 13, y plantea el proceso operativo para su logro, explicitando las actividades, indicadores de cumplimiento, medios de verificación, localización, periodo de ejecución y el responsable. En estas actividades, se integran acciones de recolección y de sistematización de información, así como también eventos de rendición de cuentas tanto a nivel central, departamental como institucional.

En lo que respecta a la gestión del nivel central, los informes de rendición de cuentas trimestrales del año 2020 están disponibles públicamente en el sitio web del MEC junto a sus anexos detallados, a los que se añade una presentación del informe ejecutivo de la rendición de dicho periodo.

Figura 13: Acciones del plan de rendición de cuentas a la ciudadanía

- Elaboración de los informes parciales y final de Rendición de Cuentas a la ciudadanía.
- Realización de eventos de Rendición de Cuentas a la ciudadanía a nivel central y departamental con los diversos actores: líderes locales, gremios docentes, organizaciones sociales, asociaciones de cooperadoras escolares, organizaciones estudiantiles y organizaciones del sector productivo, entre otros.
- Rendición de Cuentas públicas a la comunidad educativa sobre los avances del desarrollo del PEI en todas sus dimensiones: resultados de rendimiento académico, desempeño docente en aula, funcionamiento de círculos de aprendizaje, resultados de la campaña de matriculación, estrategias de asistencia estudiantil y docente diaria, mejoras en infraestructura, acciones del EGIE, ACE, EGCI, organizaciones estudiantiles, inversiones de gastos corrientes y de gastos de capital, entre otros, de acuerdo a los tiempos establecidos en el Calendario Escolar 2020.
- Comunicación de las acciones realizadas en el marco del Plan de Rendición de Cuentas a la ciudadanía, así como la actualización de los espacios de información pública en el Portal Institucional del MEC, datos abiertos, portal de transparencia de kits escolares, contralor Fonacide, solicitud de información pública, entre otros.
- Seguimiento y monitoreo del plan de rendición de cuentas.

Fuente: Resolución Nº 453 (MEC, 2020a).

i) Respuesta a la pandemia de COVID-19

En respuesta a la aparición de la pandemia de COVID-19, el MEC aprobó el mes de marzo la suspensión de las clases presenciales hasta diciembre 2020 y a través la Resolución Nº 358 promulgó la implementación de la plataforma de recursos digitales "Tu Escuela en Casa" (MEC, 2020b).

En alineación con ello, en abril 2020, la institución lanzó el Plan de Educación en tiempos de pandemia "Tu Escuela en Casa" (MEC, 2020c), que tuvo el objetivo general de 'garantizar el derecho a la educación mediante la prestación del servicio educativo a los estudiantes matriculados en el sistema educativo nacional durante el periodo de emergencia sanitaria, a través de la modalidad de atención a distancia que facilite el proceso de enseñanza-aprendizaje'. El plan -según se menciona en el documento- fue producto de una amplia discusión entre diversos sectores y actores de la sociedad nacional.

A través del documento, se observa un importante trabajo de sistematización de la información disponible en torno a la situación educativa al 2019 en matrícula y oferta educativa, a partir de la cual se establece el alcance de la estrategia. En este ámbito, la propuesta desarrollada por el MEC abarca la dimensión pedagógica y social e incluye al eje de gestión, estipulando la importancia de que directores y supervisores acompañen el proceso educativo. Para ello, la plataforma de recursos digitales Tu escuela en Casa incorpora la sección de gestión de tareas para que los usuarios orienten, acompañen, monitoreen y evalúen el desarrollo efectivo del proceso de aprendizaje. En esta sección, según plantea el documento, se incorporaron los datos de los sistemas de información y gestión del MEC como SIGMEC y RUE con el fin de apoyar la vinculación entre docentes y estudiantes, la identificación de alumnos en riesgo de abandono escolar, y el monitoreo de las actividades -todos elementos que muestran la puesta al servicio de los datos y la información disponible en el MEC en pos de la estrategia de continuidad de la enseñanza. Junto con lo anterior,

un punto destacable del instrumento es la definición de fases graduales y adecuadamente definidas para su logro, que distinguen una etapa de planificación, de implementación adaptativa, de revisión integral y ajustes, y de implementación efectiva. Por último, el plan estipula distintos mecanismos de monitoreo y evaluación, que incorporan encuestas y consultas a docentes y directores de las instituciones educativas, encuestas periódicas en línea con la percepción de la implementación de supervisores, directores, docentes y estudiantes, y el monitoreo del acceso a la plataforma en base a datos de su uso y la interacción de los usuarios. Además, se contemplaba la evaluación final del plan con encuestas a actores claves para medir los logros obtenidos con la educación a distancia.

Pese a que los funcionarios del MEC destacan que se trata de un plan que fue trabajado de manera colaborativa al interior de la institución y que es juzgado como robusto en su planteamiento, subsiste consenso en una brecha entre su diseño y ejecución efectiva, y en la ausencia de procedimientos continuos y formalizados de monitoreo y evaluación del mismo durante el año 2020.

2.3. Avances, fortalezas y debilidades

El panorama de la gestión del MEC en el nivel central como órgano rector del sistema escolar de Paraguay muestra que el país ha dado distintos pasos recientes orientados a fortalecer la conducción sistémica de la educación. Dentro de éstos, un hito trascendental corresponde a la promulgación de la Carta Orgánica el año 2017 que, respondiendo a una sentida necesidad del sector por disponer de un marco organizador de su funcionamiento, reordenó su estructura y funciones con la expectativa de avanzar hacia una gestión más eficiente, eficaz y articulada. Junto con ello, en los últimos años, el MEC ha introducido desarrollos importantes en la disposición de información fundamental acerca del sistema educativo, y mantiene la expectativa, por medio del INEE, de generar mayor evidencia acerca de la calidad y el desempeño del sector, de manera de potenciar su uso en la toma de decisiones. Asimismo, alineado a las disposiciones más amplias para las instituciones del poder ejecutivo del país, el MEC ha avanzado en la formalización de sus procesos de rendición de cuentas a la ciudadanía en el año 2020. Por último, un aspecto importante de ser destacado es la existencia en la institucionalidad del MEC tanto de comisiones asesoras como de Direcciones Generales en temas críticos transversales (interculturalidad, educación escolar indígena, inclusión) y de un sistema de abordaje intersectorial de la primera infancia.

Sin desconocer los avances introducidos, el diagnóstico de la gestión del nivel central apunta a la existencia de importantes debilidades -varias de los cuales se han mantenido en el tiempo- que, a la luz de la literatura especializada, resultan fundamentales de ser encaradas de manera de fortalecer la conducción sistémica del sector de parte del órgano rector con miras a la transformación educativa. Los principales nudos críticos identificados corresponden a los siguientes:

- **La permanencia de un modelo de gobernanza altamente centralizado, vertical y regulatorio**

Las principales regulaciones que enmarcan la gestión sistémica del sector escolar -como la Ley General de Educación y la Carta Orgánica- dan cuenta que el MEC ha mantenido un interés sostenido en el tiempo por desconcentrar y descentralizar la gestión educativa. No obstante, existe un consenso en la investigación y entre los funcionarios del órgano rector en que la mayor parte de las decisiones – en materia de recursos humanos, financieros y de las actividades a ser implementadas en las instituciones educativas- siguen siendo definidas a nivel central (Preal, 2013; Banco Mundial, 2019; Yanez-Pagans, Bedoya y Zarza, 2018). La evidencia recopilada en este plano da cuenta de una serie de tensiones entre las expectativas en esta área, la normativa vigente y la manera en la cual se desarrolla en términos concretos la gestión educativa desde el nivel central.

Una primera tensión importante es que, pese a la incorporación en la normativa educacional de espacios para que los departamentos y las instituciones educativas ajusten a sus propias particularidades los planes, el currículo y el calendario escolar diseñado en el nivel central, se verifica la permanencia -ratificada por la Carta Orgánica- de un modelo de gestión 'en cascada' en el cual los órganos ejecutores -como su denominación lo indica- son mandatados a implementar la política, estrategias y las acciones que se definen en el MEC. Esta lógica vertical de operación de la gestión educativa se vislumbra como un nudo crítico importante para la posibilidad de que los órganos de los otros niveles de gobernanza abracen la autonomía concedida -aunque incipientemente- por la normativa vigente.

Una segunda tensión visualizada refiere a la persistencia de un modelo de control en la gestión del nivel central hacia los restantes niveles de la gobernanza educativa, dirigida a verificar el efectivo cumplimiento de las disposiciones formuladas centralizadamente. En esta área, los lineamientos desde el MEC central hacia los ejecutores son establecidos en base a un modelo que prescribe, a través de un importante volumen de resoluciones, reglamentos y dictámenes, distintos aspectos de la gestión, los cuales bajan por medio de la Dirección General de Gestión Departamental a los territorios y son supervigiladas en su cumplimiento por los departamentos y la supervisión educativa. La prescripción de las orientaciones que emanan desde el nivel central y el rol de la supervisión en evaluar el apego de las instituciones educativas a ellas - que se aborda más adelante- pone en evidencia la existencia de un modelo de gestión que -según los funcionarios del MEC confirman- desincentiva la toma de riesgos y la autonomía de la gestión educativa tanto de los departamentos como de las instituciones educativas, producto del alto temor a la sanción.

En tercer lugar, como se aborda con profundidad más adelante, hasta ahora, los distintos pasos realizados en materia de desconcentración o descentralización se han centrado en el plano pedagógico sin acompañarse de una mayor autonomía en otros ámbitos relevantes para cumplir estas funciones -como la gestión de los recursos financieros y humanos-, y no han considerado una estrategia sistemática de fortalecimiento de las capacidades de los agentes locales y escolares o la

provisión de las condiciones necesarias para que estos niveles se apropien de los márgenes de autonomía concedidos[16].

Resulta importante mencionar que si bien las problemáticas en torno a la centralización de la gestión son transversales a la gestión de los distintos niveles y modalidades, éstas son intensamente sentidas en el plano de la gestión de la inclusión, la interculturalidad, la educación indígena y de la primera infancia en que -tal como se desarrollará más adelante- se hacen patentes, según han planteado las especialistas de Unicef, las dificultades en la bajada a los departamentos de los lineamientos diseñados y en la articulación con los órganos territoriales para la correcta ejecución de las propuestas generadas a este respecto.

Cabe dar cuenta que tal como se ha recogido de distintos actores educativos del Paraguay, la lógica centralizada, vertical y de control de la gestión del nivel central se asocia, al menos en parte, a intentos por reducir las injerencias de la política local de los territorios en la toma de decisiones educativas y minimizar el mal uso de los recursos. En esta dirección, se identifica una importante tensión entre las posibilidades de avanzar hacia una mayor desconcentración/descentralización de la gestión y la alta desconfianza que subsiste hacia los actores locales, producto de situaciones históricas de cooptación de las cúpulas locales de poder y/o de corrupción. Este aspecto, como se aborda en profundidad en el diagnóstico del eje de Financiamiento Educativo, se vincula a la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en la gestión de esta dimensión. Junto a lo anterior, subsiste consenso -según se ha planteado en las mesas técnicas- de aspectos culturales que acrecientan la tendencia a la centralización y han impedido avanzar a una desconcentración/descentralización efectiva, dentro de lo cual emergen elementos como la demanda de los propios actores educativos locales hacia la entrega de definiciones desde el nivel central y su interés por mantener una comunicación directa con las autoridades centrales para la resolución de problemas, así como también la *mentalidad* dependiente de los directivos y docentes hacia las prescripciones que emanan desde el MEC que se juzgan como una herencia del periodo dictatorial (Palacios, 2021a).

- **La excesiva concentración de funciones que desvía el foco del órgano rector en el mejoramiento y la innovación educativa**

De la mano de la alta centralización de la gestión del sistema educativo, el diagnóstico releva que el MEC ha mantenido históricamente una importante concentración de funciones en su seno, cuestión que ha obstaculizado severamente sus posibilidades de mantener un rol protagónico en el mejoramiento y la innovación del sector. Así, tal como se discutió en la mesa técnica 3, existe

[16] Es importante señalar que, como se desarrolla en el diagnóstico de Financiamiento Educativo, el presupuesto de los órganos desconcentrados (como las Direcciones Departamentales de Educación) se define a nivel central, con escasa injerencia de estas entidades en su definición y ajuste acorde a las necesidades territoriales.

consenso en que es vital que el MEC recupere su rol definitorio en las políticas educativas y se aboque al abordaje de aspectos sistémicos vinculados a la calidad, equidad, eficiencia y eficacia del sistema educativo nacional. En coherencia con esto, los participantes en las mesas temáticas representantes de la sociedad civil aluden a la importancia de que la gestión del MEC priorice temas sistémicos que pueden sintetizarse en la demanda por garantizar el acceso inclusivo a una educación de calidad.

Dentro de los distintos nudos críticos que marcan la excesiva concentración de funciones en el MEC y su distracción del foco en los aspectos sistémicos claves emerge, por un lado, el que -si bien en los últimos años variados ámbitos previamente gestionados por la institución han sido transferidos a otras dependencias de la administración central (como los temas de juventud y cultura) o a las gobernaciones y municipios (infraestructura, alimentación)- la actual definición de la orgánica y las funciones establecida por la Carta Orgánica, producto de la injerencia de sectores de interés en el proyecto original, no logró eximir al MEC de un conjunto de responsabilidades no educativas (p.e. Culto).

Por otro lado, aun cuando parte de las funciones definidas por la nueva Carta Orgánica develan la expectativa de redireccionar al nivel central hacia un rol sistémico, la información recopilada da cuenta de un bajo cumplimiento de la distribución de responsabilidades esbozada en la normativa entre los distintos niveles de gobernanza. Así, como distintos actores señalaron reiteradamente en las entrevistas efectuadas y se ha discutido en las mesas técnicas, gran parte de las tareas cotidianas y el uso del tiempo al interior de la institución y de sus direcciones misionales permanecen fuertemente centradas en asuntos administrativos, en la atención a programas compensatorios (p.e. kits escolares) o bien en la resolución de problemas que acontecen en las instituciones educativas (p.e. temas de infraestructura).

Sumado a la alta concentración de funciones, la evidencia da cuenta que -pese a la incorporación reciente de distintos mecanismos orientados a volver más eficientes algunos ámbitos de la administración por medio de la creación de sistemas automatizados (p.e. para los procesos de concurso público) o la firma digital (Juntos por la Educación, 2019), la gestión mantiene una extrema burocracia, que repercute en una baja agilidad en su funcionamiento, acentúa la preponderancia de los asuntos administrativos y va en desmedro de una mayor dedicación a aquellas labores de índole pedagógico.

Los distintos aspectos reseñados en torno a la alta sobrecarga de funciones y tareas formales, informales o emergentes que deben ser resueltas por el nivel central repercuten, acorde a distintos actores, en la importante opacidad del rol rector del nivel central en la generación, monitoreo y evaluación de políticas educativas que apunten al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación (MEC, 2014), así como también en el bajo cumplimiento histórico de los propios planes y agendas educativas que se han definido para el sector.

- **Las problemáticas de la estructura organizacional y la desarticulación interna en la gestión educativa**

La incorporación de la Carta Orgánica ha significado un paso importante en la formalización de la estructura y la definición general de las principales funciones del MEC, los Viceministerios y las Direcciones Generales. Sin desconocer la relevancia de este hito y el escaso tiempo transcurrido desde su promulgación a la fecha, la información disponible releva distintos nudos críticos asociados a esta normativa, así como también en la estructura organizacional y la coordinación de los procesos internos de la institución, que están obstaculizando el desarrollo de una gestión eficaz e integrada en su interior.

Un primer elemento clave es la presencia de distintas problemáticas en torno a la legitimidad de la Carta Orgánica y la estructura que ésta formaliza dentro del MEC. En reiteradas oportunidades tanto en las mesas técnicas como en las entrevistas efectuadas, distintos actores refieren a una norma que fue modificada por el parlamento sin alinearse al proyecto original emanado del MEC, lo cual repercute en una baja apropiación y acuerdo con los cambios estipulados entre los funcionarios de la institución. Además, junto a la evidencia de ciertos errores técnicos mayores que han sido relevados en las discusiones efectuadas (ver capítulo Marco Legal), se identifica la percepción entre los funcionarios del MEC de que se trata de una normativa que no afectó sustantivamente la estructura previa, dejó instancias disgregadas en distintos Viceministerios siendo que son transversales, y no contempló en varios casos a Direcciones operativas y al personal requerido para cumplir con las funciones encomendada a las distintas unidades. Todos estos aspectos confluyen en un consenso de que se trata de una normativa que debe revisarse.

Alineado a lo anterior, un segundo elemento crítico es que la conformación de la nueva estructura orgánica del nivel central y la redefinición de sus funciones no se ha traducido hasta ahora en la delimitación de los roles, tareas y responsabilidades de cada una de las áreas que integran las distintas Direcciones, ni de una definición y dotación del número de funcionarios técnicos pedagógicos y administrativos necesarios para su adecuado funcionamiento[17]. Pese a que aparentemente se ha trabajado en un relevamiento de las funciones de las distintas unidades y de la gestión por procesos con sus respectivos responsables, los funcionarios del MEC aluden a que los roles de cada unidad no están claros y que subsiste una superposición de las funciones entre las distintas instancias, que requieren ser revisadas a cabalidad. Además, en la visión de los actores del nivel central, sigue existiendo una falta de articulación entre las nuevas funciones dispuestas por el marco legal y aquellas ejecutadas en el día a día por las distintas reparticiones de la organización,

[17] La problemática en torno a los déficits de los rubros -y más ampliamente a nivel del financiamiento en los distintos niveles y modalidades-, obedece, en parte, a la existencia de una definición presupuestaria compartida entre los mismos, tema que se profundiza en el diagnóstico de Financiamiento Educativo. Según han dado cuenta algunos funcionarios del MEC, este aspecto tiene implicancias para la gestión, por ejemplo en la disposición de los rubros de cada nivel y modalidad, que -al ser parte de un mismo presupuesto- pueden ser acaparados por alguno de ellos, sin disponerse de definiciones presupuestarias que diferencien las necesidades específicas de cada división.

así como también una sentida preocupación por la falta de equipos suficientes y calificados para el cumplimiento de las responsabilidades encomendadas a las distintas áreas.

De otro lado, y en lo que respecta a la coordinación interna de la gestión, la evidencia recopilada da cuenta de la subsistencia en el tiempo de un modelo de gestión altamente compartimentalizado entre las distintas direcciones que componen el nivel central, lo cual -contrario a las expectativas depositadas en la promulgación de la Carta Orgánica- ha impedido el avance hacia una gestión articulada en la conducción del sector. Así, distintas funciones y tareas y procesos efectuados por las direcciones generales misionales siguen siendo efectuadas de manera independiente sin existir esquemas estandarizados que aseguren criterios comunes al respecto, cuestión que genera una serie de problemáticas para la gestión, para la consistencia de y entre las orientaciones, y para la agilidad de los procesos internos.

A la permanencia de una lógica de gestión fragmentada, se añade la constatación de la falta de mecanismos de coordinación efectivos al interior de la organización. En esta línea, la información recogida apunta a la existencia de débiles canales formalizados de articulación y comunicación entre los órganos de apoyo y misionales, entre los órganos misionales con la Dirección General de Gestión Departamental que cumple el rol trascendental de enlazar el nivel central con el departamental e institucional, así como también entre los distintos órganos misionales y transversales. Acorde a varios actores entrevistados y a los representantes de la sociedad civil participantes en las mesas temáticas, la desarticulación en esta área repercute en duplicación de acciones, falta de información interna sobre lo que acontece en el terreno, o tensiones en las orientaciones que las distintas Direcciones proveen a las instituciones educativas o a los departamentos. Los distintos problemas en la coordinación y comunicación al interior del MEC se ven acentuados -según algunos funcionarios- por la falta de una sede única de la institución y la dispersión de las oficinas de la institución, cuestión que va a ser sólo parcialmente resuelta una vez que las distintas dependencias se trasladen a la sede centralizada en proceso de construcción.

Junto a lo anterior, un nudo crítico importante a nivel de la estructura orgánica del MEC es la existencia de la UEPP, que -como se ha mostrado en el apartado anterior- presenta una superposición de responsabilidades con los órganos misionales y una escasa claridad en los procesos de toma de decisión asociados, que ha impactado negativamente en problemáticas entre ambas unidades y en la pérdida de agilidad de los procesos de gestión de los programas y proyectos. Asimismo, la presencia de esta unidad independiente es juzgada por los funcionarios del MEC como un impedimento para la generación e instalación de capacidades en los equipos misionales en la gestión de los programas y proyectos de la institución. Todos estos aspectos confluyen en la visión de que tanto la existencia como el rol de esta unidad debe ser revisado.

Por último, resulta importante señalar que si bien las problemáticas en torno a la estructura y articulación institucional dentro del MEC afectan a la gestión de los distintos niveles y modalidades del sistema educativo nacional, se trata de nudos críticos que son relevados -por parte de las especialistas de Unicef- como situaciones que afectan de manera importante la gestión de los ejes

transversales al visualizarse una limitada articulación entre las unidades a cargo de la gestión de los diversos niveles y las a cargo de estos ámbitos, sobre todo en lo que dice relación a la atención a estudiantes con barreras para el aprendizaje y la participación por motivos de origen, capacidades, condiciones de salud, extraedad, entre otros. Entre otros aspectos, este último punto se visualiza como un obstaculizador importante en la implementación efectiva del enfoque de doble vía desde el nivel central, que se define como la introducción de una perspectiva de inclusión visibilizada e incorporada universalmente en las políticas, programas y actividades, en conjunto a otras medidas específicas para grupos en situación de mayor exclusión o sin respuestas a sus demandas.

De la mano de lo anterior y en lo que refiere a la estructura más amplia a cargo de la atención a la primera infancia, la evidencia recopilada apunta a que -si bien el enfoque interseccional de la política al respecto ha significado un avance importante- subsisten dificultades en las coordinaciones interinstitucionales, lo cual introduce complejidades para garantizar una articulación sistémica que asegure un funcionamiento integral tras objetivos comunes y una capacidad de respuesta estratégica y vinculada entre las distintas instituciones con incidencia en esta etapa del ciclo de la vida (Unicef, 2018).

- **Las limitaciones del sistema de información y la debilidad del uso de evidencia en la gestión educativa**

Pese a los avances identificados en el abordaje de la debilidad histórica que el sistema educativo ha mantenido en la disposición de datos para el diseño de la política educativa, el monitoreo de sus avances y la evaluación de sus efectos (OCDE, 2018; MEC, 2014; MEC-Juntos por la Educación-OEI, 2013; CIIE, 2014), el diagnóstico releva un conjunto de problemáticas en este plano asociadas tanto a las limitaciones del sistema de información como a la escasa incorporación de una gestión basada en evidencia en la conducción sistémica del sector.

Por una parte, y respondiendo a un diagnóstico de larga data en torno a la disposición de sistemas de información precarios (MEC-Juntos por la Educación-OEI, 2013), Paraguay ha ido estableciendo sistemas de información en línea y desagregados acerca de los estudiantes, las instituciones educativas y sus educadores por medio del sistema NAUTILUS, RUE y el SIGMEC, que son reconocidos como pasos importantes en la modernización de la gestión de la información acerca del sistema educativo (Juntos por la Educación, 2019; Eusebio, 2019), al tiempo que han posibilitado contar con datos desagregados por nivel educativo que han sido significativos para la gestión sistémica. Sin desconocer estos avances, la evidencia recopilada da cuenta que estos sistemas mantienen importantes debilidades en aspectos específicos reseñados por el diagnóstico especializado del BID (Eusebio, 2019), siendo particularmente clave la desintegración y falta de interoperatividad entre los mismos, así como también en los procesos internos de su gestión (Eusebio, 2019). Junto con los puntos levantados por dicho análisis, el sistema de información mantiene problemáticas en la actualización continua de datos - en lo cual, acorde a un análisis reciente, la información en línea tenía al año 2019 un desfase de 3,5 años promedio (Juntos por la Educación, 2019). La falta de información y desactualización en ciertos ámbitos -como los referidos

a la infraestructura, cuyo último relevamiento procede del año 2008- aparece como una importante debilidad para fortalecer el importante trabajo que el MEC aún debe desarrollar en esta y otras áreas.

De igual forma, un nudo crítico importante -según han dado cuenta los especialistas de Unicef- corresponde a los déficit de información robusta y específica en torno a los grupos de estudiantes en situación de vulnerabilidad, en especial los alumnos de comunidades indígenas y los estudiantes con necesidades específicas de apoyo educativo en que sigue existiendo una confusión conceptual que ha impedido un registro acabado en esta área, así como también una restricción del concepto de inclusión a la discapacidad (ver capítulo Marco Legal). A esto se añaden déficits importantes en la disposición de información y datos de la primera infancia (Unicef, 2018), por ejemplo, en lo que respecta al acceso a espacios educativos de menores de 2 años (Banco Mundial, 2019).

Sumado a los desafíos del sistema de información disponible, la evidencia da cuenta de la insuficiente generación de datos que transiten más allá de los *inputs*, y se centren en los procesos educativos y el desempeño de las instituciones, educadores y estudiantes. En este último punto, aun cuando la configuración del INEE constituye un paso significativo en la futura disponibilidad de valiosa información acerca de la calidad educativa, se constatan retos referidos a la lentitud en el procesamiento de las pruebas de parte de la institución, a la incipiente instalación universal de los procesos de la evaluación de los educadores y de los establecimientos educativos, y no es clara aún la manera bajo la cual esta información será puesta al servicio de la gestión de los órganos de apoyo y misionales. A estos distintos aspectos se añade la falta de un sistema de información que integre a los distintos niveles de la gestión educativa (central, departamental y escolar) y que incorpore el conjunto de información que es levantada por las supervisiones y los departamentos acerca de las instituciones educativas.

Por último, la información recogida es clara en apuntar al bajo uso de datos y de una cultura de planificación, monitoreo y evaluación basada en evidencia en las distintas unidades del nivel central y en la gestión de los ejes transversales (interculturalidad, inclusión) y de la primera infancia, como se atestigua en la falta de diagnósticos sistemáticos tras las acciones que se introducen, la escasez de procesos de monitoreo rigurosos y formalizados de las acciones y propuestas educativas desarrolladas que permita retroalimentar la mejora, el débil seguimiento a las acciones que se implementan en las instituciones escolares, así como también una baja existencia de procesos de evaluación de los efectos o del impacto de las iniciativas (OCDE, 2018; MEC, 2014; MEC-Juntos por la Educación-OEI, 2013; Banco Mundial, 2019).

Parte de la permanencia de estas problemáticas se ven afectadas, según los distintos entrevistados, por la escasa cantidad de recursos humanos especializados en el manejo de datos y la ausencia de rubros administrativos para cubrir las demandas de técnicos especializados en el área, así como también por la alta movilidad de los equipos que han sido capacitados previamente en estas materias pero han sido trasladados a otras unidades o han dejado la institución.

Cabe señalar que, acorde a la información recogida en las mesas técnicas, un aspecto que atenta contra la mayor integración de la planificación y los sistemas de información a nivel institucional corresponde a la separación efectuada por la Carta Orgánica entre la Dirección General de Planificación Educativa y su brazo operativo como es el área de informática, que fue movida al Viceministerio de Educación Superior pese a que se trata de una división con funciones transversales en la gestión del sector.

- **La ausencia de estrategias de profesionalización de los equipos técnicos, y de condiciones laborales que permitan atraer y retener a los mejores profesionales al nivel central**

El avance hacia una gestión educativa efectiva supone disponer de funcionarios con competencias y capacidades en este plano. En esta área, el diagnóstico releva distintos nudos críticos que ponen al centro la falta de iniciativas dirigidas a la profesionalización de los equipos, la presencia de problemáticas de larga data en sus condiciones laborales que atentan contra el atractivo de los puestos, y la alta injerencia de criterios políticos en el nombramiento y la movilidad de los funcionarios del sector.

En primer lugar, en términos de la profesionalización de los equipos, la información recopilada da cuenta de una baja utilización de procedimientos de selección por concursos públicos, transparentes, objetivos y meritocráticos para el acceso a los distintos cargos que aseguren contar con los mejores profesionales en ellos y que vayan en desmedro de prácticas de compadrazgo o amiguismo que, según los participantes en las mesas técnicas y temáticas, han existido por larga data en el país. Junto a lo anterior, el análisis da cuenta de un escaso acompañamiento y oportunidades de formación para el desarrollo de las capacidades necesarias para la gestión, y la falta de procedimientos efectivos y formativos de evaluación del desempeño acorde a las funciones que se realizan. Estos distintos elementos repercuten, según se visualizó en la mesa técnica 3, en una percepción negativa entre los participantes respecto del relegamiento de temas sustantivos de la profesionalización de los funcionarios del MEC (p.e. capacitación y evaluación) que se juzgan como claves de ser abordadas.

En segundo lugar, el diagnóstico apunta a una serie de debilidades en las condiciones laborales de los funcionarios del MEC, que repercuten en una visión compartida en torno a la baja capacidad de la institución de atraer y retener a los mejores gestores a los distintos cargos. Parte central de las problemáticas en este ámbito apuntan a la inexistencia de una carrera funcionaria para quienes se desempeñan en el nivel central, a la falta de rubros específicos (no docentes) que reconozcan la labor de los docentes que trabajan en este nivel y que resuelvan su inestabilidad laboral ante la posibilidad de descomisionamiento dictaminada regularmente por la Ley de Presupuestos, y a la inexistencia de una estructura salarial acorde a los puestos.

Junto con lo anterior, la información recogida revela la presencia de una alta movilidad de los funcionarios del nivel central, producto de cambio de autoridades o de criterios políticos, que -junto

a los aspectos antes reseñados- redundan, acorde a distintos actores, en la baja capacidad de aprendizaje de la institución y en la falta de continuidad de las políticas o acciones educativas que se han tratado de instalar (MEC, 2014).

Por último, resulta importante mencionar que la irrupción de la pandemia del Covid-19 durante el año 2020 hizo visible las distintas necesidades formativas y en el perfil de los funcionarios para dar respuesta a las necesidades emergentes introducidas por este contexto. Así, según aluden los actores del MEC entrevistados, durante este periodo se vislumbró la importancia de contar con recursos humanos con competencias técnicas, por ejemplo, para la actualización del sistema de información que permitiera basar las clases híbridas o para realizar con urgencia los planes educativos estandarizados para la enseñanza remota. Además, el periodo mostró la relevancia de que los funcionarios de la institución cuenten con habilidades blandas, como la flexibilidad o la apertura para ajustarse a las nuevas demandas introducidas por situaciones emergentes como la de la pandemia.

- **Las debilidades en la comunicación institucional y su incidencia en la baja apropiación de las políticas y planes educativos**

Los principios de la gestión del MEC le otorgan un importante lugar a la participación social en la gestión educativa, estableciéndose dentro de sus funciones la incorporación de 'mecanismos institucionales que permitan participación social en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas educativa y la toma de decisiones' (Ley Nº 5749, 2017). Pese a este postulado, la información recopilada en este ámbito alude a que existe una baja participación y diálogo social en esta materia, en la cual -si bien los planes y agendas educativas que orientan la gestión educativa a nivel sistémico han sido presentados y discutidos en distintos espacios- no se han constituido espacios más sustantivos de participación y reflexión que permitan consolidar una base de apoyo compartida hacia los objetivos trazados (Elías, 2013, 2017). Un avance importante en esta área corresponde al proceso de diseño del PNTE y la instalación de espacios de diálogo con la sociedad civil como los generados por medio de las mesas temáticas, que han sido valorados por los participantes en ellas.

Dentro de las dificultades en el ámbito de la comunicación institucional, distintos funcionarios del nivel central dan cuenta de la baja capacidad de la institución en lograr transmitir el sentido tras las distintas iniciativas que se introducen y que son bajadas a los departamentos e instituciones educativas (p.e. normativas, innovaciones pedagógicas), aspecto que redunda en una escasa socialización de las regulaciones y en una débil apropiación de las estrategias de parte de los actores locales y los educadores. En esta línea, como se discutió en la mesa técnica 3, existe una demanda de parte de los funcionarios a cargo de la gestión departamental por reforzar los procesos de comunicación entre el MEC y el nivel territorial, potenciando que éstos sean directos, claros y orientadores. Junto con ello, y en lo que respecta a la relación del MEC con las instituciones educativas, desde la ciudadanía participante en las mesas temáticas se visibiliza la demanda por la generación de canales más ágiles, cercanos y precisos de comunicación que dejen atrás la existencia

predominante de oficios, resolución o documentaciones extensas que estiman que no contribuyen a la apropiación de los mensajes centrales tras las iniciativas.

En parte, las problemáticas en esta dimensión parecen vincularse, por un lado, a la inefectividad de medios de comunicación usados, dentro de los cuales se identifica una presencia preponderante de documentos, resoluciones o instrucciones formales que no logran transferir adecuadamente la visión que les subyace ni aportar en la interpretación y asimilación de las iniciativas. Por otro lado, aun cuando la institución dispone de un Departamento de Comunicaciones, la información recopilada da cuenta que éste posee un foco fundamentalmente centrado en la transmisión de información general o de las actividades y eventos llevados a cabo por el MEC, a lo que se añaden problemas de coordinación interna entre dicha unidad con las direcciones de niveles y modalidades. En la actualidad, parte de estos últimos problemas, se están abordando -según la reunión sostenida con los funcionarios de la Dirección de Comunicaciones del MEC- por medio de la creación de un correo interno para fines de comunicación y a través de la expectativa de constituir un equipo de comunicaciones en cada Viceministerio a cargo de canalizar la información a ser transferida bajo los medios institucionales.

- **La existencia de brechas entre el diseño y la implementación de las políticas educativas, y la fragilidad de la continuidad de las acciones ejecutadas**

En la actualidad, Paraguay dispone de instrumentos que establecen los principales objetivos, acciones y metas del sector educativo - como es el Plan Nacional de Educación 2024 y el Plan de Acción Educativa 2018-2023- y ha diseñado a lo largo del tiempo distintas iniciativas (políticas, planes, leyes, etc.) en ámbitos claves de ser abordadas, incluyendo aquellos referidos a los ejes transversales. A pesar de lo anterior, el análisis identifica que, históricamente, ha existido una importante desalineación entre el diseño de las propuestas y su implementación que ha incidido en el bajo cumplimiento de las distintas propuestas educativas delineadas para el sistema educativo, que se suman a una importante discontinuidad en las políticas y acciones definidas.

Acorde a los distintos antecedentes recogidos, esta brecha entre el diseño y la implementación -que ha sido reseñada como una de las causas de los débiles resultados de la reforma educativa anterior (Demelenne, s/ib)- se vincula a una serie de elementos que, en su combinación, dan cuenta de un importante descuido en el aseguramiento de las condiciones necesarias para producir la puesta en práctica efectiva de las propuestas. Dentro de éstos, se observan aspectos como la falta de financiamiento y de estabilidad de los recursos (ver diagnóstico de Financiamiento Educativo), la ausencia de gradualidad en el diseño de las iniciativas (ver diagnóstico de Marco Legal) y la inexistencia de una estrategia operativa, así como también la preponderancia de una definición vertical y regulatoria de las propuestas a ser implementadas que han tendido a focalizarse más en el control que en trabajo cercano de apoyo a los agentes locales y escolares a cargo de su aplicación. A estos elementos se añade, como se mencionó previamente, la debilidad de los mecanismos sistemáticos de seguimiento de las iniciativas, que impiden visualizar tanto los avances como las necesidades de ajustes o los soportes específicos requeridos por los agentes departamentales y

escolares para el cumplimiento de la implementación de los planes e iniciativas diseñadas desde el nivel central.

Junto a lo anterior, según se ha discutido en las mesas técnicas, el MEC mantiene una importante debilidad en la continuidad de las políticas educativas implementadas, que se ven mermadas por cambios en la conducción organizacional y en el ciclo político, cuestión que ha dejado relevantes esfuerzos sin estabilidad en el tiempo. Alineado a esto, existe una demanda entre los funcionarios por la incorporación de un blindaje de las políticas educativas que generen procesos de implementación continua, evaluación y cierre de los programas, independientemente de los cambios de gobierno de turno.

Los distintos aspectos abordados -aun cuando son transversales a la gestión del MEC- se perciben como especialmente problemáticos en lo que respecta a la incorporación del enfoque inclusivo e intercultural en el sistema educativo y en el ámbito de la primera infancia, en que, según se ha mostrado en el diagnóstico, subsisten planes educativos diseñados al respecto pero que han carecido de atención a su implementación, seguimiento y evaluación así como también de un financiamiento adecuado, cuestión que ha repercutido en brechas importantes en su ejecución efectiva (ver capítulo de Financiamiento Educativo y Marco Legal).

- **La alta burocracia en los servicios y trámites dirigidos a los usuarios**

Un último nudo crítico levantado por el análisis corresponde en la extrema burocracia de la gestión del sistema educativo, que es planteado tanto por funcionarios entrevistados del MEC como por la sociedad civil participante en la segunda mesa temática. Siguiendo las visiones de los distintos actores, el MEC ha mantenido por largo tiempo una importante falta de agilidad para responder a los servicios o trámites administrativos dirigidos a la ciudadanía y una importante centralización de estos procedimientos en la capital.

Según los funcionarios del MEC participantes en las reuniones sostenidos, lo anterior se enraíza, en primer lugar, en la dispersión edilicia de la institución que incide en que los usuarios que requieren los servicios deban transitar por distintos edificios para la realización de determinados trámites. Por otro lado, esta problemática se liga a la independencia de las gestiones de parte de Direcciones Generales de niveles o modalidades y la ausencia de procedimientos de ventanilla única, por ejemplo, en los trámites de normalización académica, cuestión que repercute que los ciudadanos deban realizar un periplo por varias oficinas antes de conseguir realizar el trámite. A esto se suma la falta de claridad en los roles y responsabilidades de las distintas unidades para la gestión de los procesos administrativos dirigidos a los usuarios, donde se identifican superposiciones de funciones entre distintas instancias del MEC. Por último, la alta burocracia en esta área se vinculada a la lenta progresión hacia la incorporación del trámite electrónico. En este ámbito, si bien el MEC está avanzando una agenda al respecto, existe consenso entre los funcionarios de la institución en que persisten problemas estructurales de conectividad a nivel país y también de recursos humanos

calificados y con competencias digitales, que se juzgan como obstaculizadores importantes para continuar avanzando en esta dirección (ver diagnóstico de TIC en Educación).

3. Gestión territorial

3.1. Antecedentes

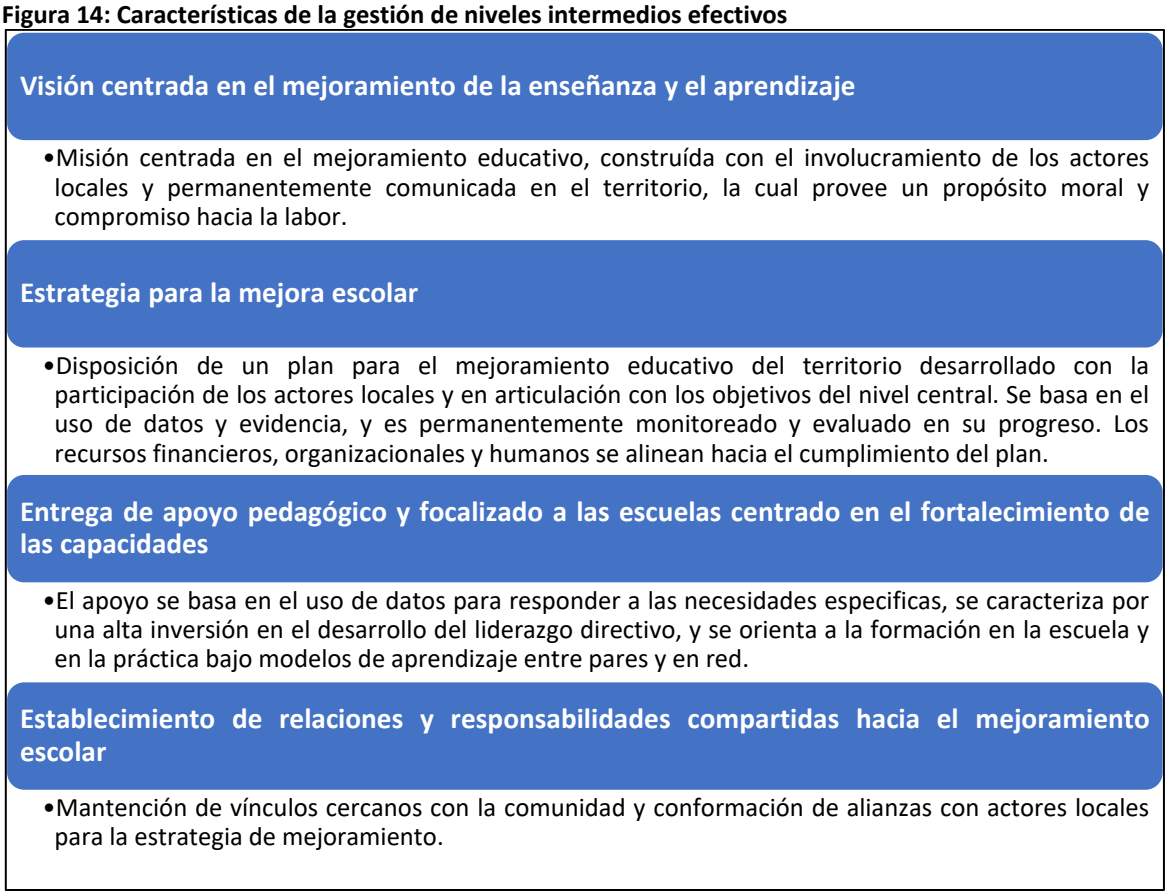
El fortalecimiento del *nivel intermedio* de los sistemas escolares ha sido posicionado como una pieza clave de las reformas orientadas al mejoramiento educativo y su sostenibilidad en el tiempo (Hopkins, 2013; Fullan et al., 2004; Mourshed et al., 2010). Por su posición estratégica entre el nivel central e institucional, el nivel intermedio tiene la potencialidad de contribuir a la incorporación de una dimensión territorial a la gestión educativa que sea capaz de -en alineación a las políticas nacionales- responder a las necesidades y las particularidades de las realidades educativas locales, proveer un apoyo focalizado a las instituciones educativas, facilitar la comunicación entre el nivel central y los establecimientos escolares, y promover la colaboración o el trabajo en red entre las escuelas y colegios de la zona (Mourshed et al., 2010).

A nivel internacional, existe una variedad de modelos de nivel intermedio: en algunos casos, las entidades intermedias son oficinas regionales de los ministerios de educación, en otros se trata de unidades del gobierno municipal o instituciones públicas independientes (Anderson, 2017). Pese a estas diferencias, la investigación empírica en este tema -procedente principalmente de países norteamericanos- ha desarrollado amplia y consistente evidencia de las características de gestión efectivas del nivel intermedio en cuanto a su aporte para el mejoramiento escolar (Figura 14) (Leithwood, 2010; Campbell et al., 2006; Togneri y Anderson, 2003; Seashore, Leithwood, Wahlstrom y Anderson, 2010). En esta área, los estudios concuerdan en que, para ser efectivo, el nivel intermedio debe i) establecer y transmitir una visión enfocada en el aprendizaje a las instituciones educativas, ii) contar con una estrategia de mejoramiento de la educación basada en evidencia y permanentemente monitoreada y evaluada en su cumplimiento, iii) poner al centro la provisión de apoyos diferenciados a las escuelas dirigidos al fortalecimiento de las capacidades en su interior y iv) establecer relaciones y alianzas con los actores locales orientadas al mejoramiento educativo.

En lo que respecta al soporte a los establecimientos educativos, la literatura especializada consensua que el apoyo efectivo cuenta con ciertos requisitos, tales como ser flexible y contextualizado a las necesidades específicas de las instituciones escolares, proveer retroalimentación y orientaciones concretas para la mejora, y ser provisto por agentes con experiencia y experticia, competencias profesionales y habilidades blandas, así como también seleccionados y capacitados para el rol (OCDE, 2014; Dos Santos, 2017). Aunque existen distintas modalidades de organización e implementación del apoyo externo de parte de los niveles intermedios, una de ellas radica en las *supervisiones educativas*. La investigación distingue tres grandes funciones de las supervisiones, como son: i) la inspección, control y monitoreo de la educación en las instituciones educativas; ii) la entrega de apoyo y orientación para mejorar la calidad: y, iii) ser un enlace entre el nivel central y local (Terigi, 2010). Crecientemente, las supervisiones educativas se han profesionalizado y especializado (Aguerrondo, 2013; Aguerrondo y

Vezub, 2011) y se han orientado más allá del rol tradicional de control hacia el apoyo a los procesos y resultados de aprendizaje de las escuelas. Así, reformas recientes a nivel internacional han buscado fortalecer la supervisión, diferenciándola de los agentes que desarrollan la inspección, haciéndola más cercanas a las escuelas, formulando descripciones más precisas de su función y de su vinculación con el mejoramiento escolar, y robusteciendo las visitas de acompañamiento a las instituciones educativas (Carron y De Grauwe, 2003).

Figura 14: Características de la gestión de niveles intermedios efectivos



Fuente: Elaboración propia a partir de Leithwood (2010); Campbell et al. (2006); Togneri y Anderson (2003); Seashore, Leithwood, Wahlstrom y Anderson (2010),

La revisión de la literatura y de casos que han emprendido reformas tendientes a la redistribución de las responsabilidades de la gestión educativa desde la autoridad central hacia el nivel intermedio puntualiza que su potencial de éxito depende de ciertas condiciones fundamentales en su diseño e implementación, sin las cuales los esfuerzos en esta dirección pueden resultar en una exacerbación de las desigualdades territoriales, en el traslado de la inefectividad del gobierno central al nivel regional/local, y/o en una superposición o duplicación de tareas y funciones entre los distintos órganos involucrados (De Grauwe y Lugaz, 2011; Channa, 2015). Así, los principales aprendizajes en esta área apuntan a que no basta con la instalación de una nueva arquitectura a este nivel, sino que se requiere revalorizar su rol, y generar las condiciones y capacidades para potenciar su liderazgo en la planificación y el desarrollo educativo del territorio (Unesco, 2017; De Grauwe y Lugaz, 2011),

siendo particularmente preciso i) balancear las nuevas responsabilidades entregadas con los recursos humanos y materiales de los que disponen, y ii) equilibrar la entrega de autonomía con el desarrollo de capacidades y los mecanismos de rendición de cuentas de la gestión (Unesco, 2017).

3.2. Características de la gestión educativa del nivel departamental

En Paraguay, el nivel intermedio de la educación corresponde a los 17 departamentos y Asunción, los cuales presentan una amplia heterogeneidad en términos de su tamaño de superficie, sus indicadores sociodemográficos y su situación educativa (Tabla 3), que pone al centro la existencia de contextos altamente disímiles de ser gestionados.

Tabla 3: Panorama geográfico, sociodemográfico y educativo de los departamentos, año 2019

	Superficie (km2)	Densidad poblacional	Pobreza (%)	Instituciones educativas (N)	Matrícula	Instituciones educativas zona rural (%)	Pertenencia a pueblo indígena (%)	Resultados SNEPE 2015 (% bajo desempeño en matemáticas)			
								3º EEB	6º EEB	9º EEB	3º EM
Asunción	117	4.395,4	12,0	478	13.1216	0,0	0,1	66	71	71	72
Concepción	18.051	10,5	44,0	473	57.107	75,7	1,0	61	62	62	68
San Pedro	20.002	18,1	44,0	1114	100.298	83,9	1,2	63	73	77	73
Cordillera	4.948	57,8	27,0	476	62.882	70,8	0,0	59	68	72	75
Guairá	3.846	51,6	34,0	447	43.143	70,9	0,7	70	76	78	76
Caaguazú	11.474	42,2	44,0	996	116.088	74,9	2,1	45	53	63	67
Caazapá	9.496	16,0	47,0	530	39.115	87,0	2,4	58	68	72	73
Itapúa	16.525	35,8	33,0	958	113.750	72,2	0,4	48	55	60	65
Misiones	9.556	12,9	27,0	246	27.331	62,2	0,0	67	71	67	67
Paraguarí	8.705	29,3	36,0	533	50.116	78,6	0,0	66	77	75	76
Alto Paraná	14.895	52,7	21,0	907	187.743	50,7	0,9	52	69	70	74
Central	2.465	840,6	16,0	1373	405.025	17,0	0,1	72	74	74	72
Ñeembucú	12.147	7,3	24,0	212	16.258	61,8	0,0	72	75	73	74
Amambay	12.933	12,8	15,0	233	34.280	58,4	4,7	63	76	72	72
Canindeyú	14.667	15,1	38,0	516	50.160	82,9	5,9	-	-	-	-
Presidente Hayes	72.907	1,7	20,0	264	26.247	76,1	11,9	-	-	-	-
Boquerón	91.669	0,7	21,0	154	16.169	77,3	28,3	-	-	-	-
Alto Paraguay	82.349	0,2	46,0	57	4.526	63,2	17,1	-	-	-	-
Región del Chaco								75	78	75	71
Total				9.967	1.481.454	64,6	4,3	66	71	71	72

Fuente: Mapa Escolar (2019), MEC (2019) y Observatorio Educativo Ciudadano

Nota: El informe de resultados SNEPE 2015 no desagrega la información de los departamentos de Canindeyú, Presidente Hayes, Boquerón y Alto Paraguay. Los departamentos que componen la región del Chaco se presentan conjuntamente.

a) Direcciones Departamentales de Educación

La gestión de la educación departamental es conducida por entidades desconcentradas del MEC en los 17 departamentos y la Capital, las cuales dependen orgánicamente de la Dirección General de Gestión Educativa Departamental del nivel central. En el año 2017, la Carta Orgánica introdujo una nueva institucionalidad a este nivel con la creación de las **Direcciones Departamentales de Educación (DDE)** que absorbieron a las antiguas Coordinaciones Departamentales. Por medio de este cambio, el MEC busca desconcentrar/descentralizar su gestión y espera constituir una institucionalidad que replique las funciones del MEC en cada uno de los departamentos, aunque naturalmente a menor escala.

Las DDE tienen la responsabilidad de 'conducir la implementación de las políticas educativas a nivel departamental para el cumplimiento de fines y principios del sistema educativo nacional' (Ley Nº 5749, 2017). Bajo este objetivo, la normativa les asigna importantes funciones que incluyen la elaboración y mantención actualizada de un diagnóstico de la situación educativa local, su participación en la formulación de las políticas, planes estratégicos y el presupuesto del departamento, la promoción de la participación de los gobiernos subnacionales, actores educativos y otras organizaciones en la educación, el ajuste del currículum y el calendario escolar nacional a la realidad local, y la asesoría, supervisión y evaluación de las instituciones educativas basadas en un plan departamental en la materia (Figura 15).

Figura 15: Funciones de las Direcciones Departamentales de Educación (DDE)

- Elaborar y actualizar permanentemente el diagnóstico de la situación de la educación del departamento.
- Participar en el diseño de las políticas educativas, los planes estratégicos y presupuesto de su jurisdicción, que respondan a los fines y objetivos de la educación paraguaya y los indicadores de logros educativos esperados a nivel departamental.
- Promover la participación de municipios, padres de familia, gremios docentes y otras organizaciones departamentales en la elaboración, ejecución y seguimiento de los proyectos educativos.
- Implementar las políticas educativas en el departamento, asegurando que hayan sido adaptadas a la realidad y las necesidades locales.
- Garantizar la adecuación del currículo nacional en base a las características y necesidades del departamento.
- Asegurar el cumplimiento del calendario escolar, sobre la base de los días de clase establecidos en la Ley, considerando la realidad local.
- Concertar líneas de acción con los municipios y otros actores de la sociedad local, que coadyuven con el mejoramiento de la calidad, equidad, pertinencia e inclusión educativa en el departamento.
- Planificar, asesorar, supervisar, y evaluar el desarrollo del proceso educativo en las instituciones escolares del departamento.
- Proponer lineamientos, acciones de política y un programa departamental en materia de supervisión y evaluación de la calidad de la educación, y, una vez aprobado, ejecutar y evaluar su cumplimiento
- Formular e implementar instrumentos de gestión orientados a consolidar la autonomía de la institución educativa.
- Orientar sobre la aplicación de las normas en materia de supervisión educativa, en sus diferentes dimensiones: pedagógica, socio-comunitaria, administrativa-financiera y organizacional.
- Proveer información estadística e indicadores educativos confiables, relevantes y oportunos.
- Proponer la conformación de subunidades de administración y finanzas y otras instancias necesarias para cumplir con sus objetivos en forma justificada siempre que respondan a las necesidades funcionales y cumplan con principios de uniformidad y racionalidad organizacional.
- Proponer la creación de dependencias necesarias para cumplir con sus objetivos.

Fuente: Ley Nº 5749 (2017).

Las DDE son lideradas por un **Director Departamental de Educación,** quien es el responsable de asegurar la prestación de los servicios educativos en el departamento y de las funciones planteadas en la Carta Orgánica para las instituciones (MEC, 2017a). Acorde a la información del SIGMEC a marzo del año 2020, el 55,6% de los 18 directores nombrados son mujeres y 44,4% hombres, con una edad promedio de 47 años.

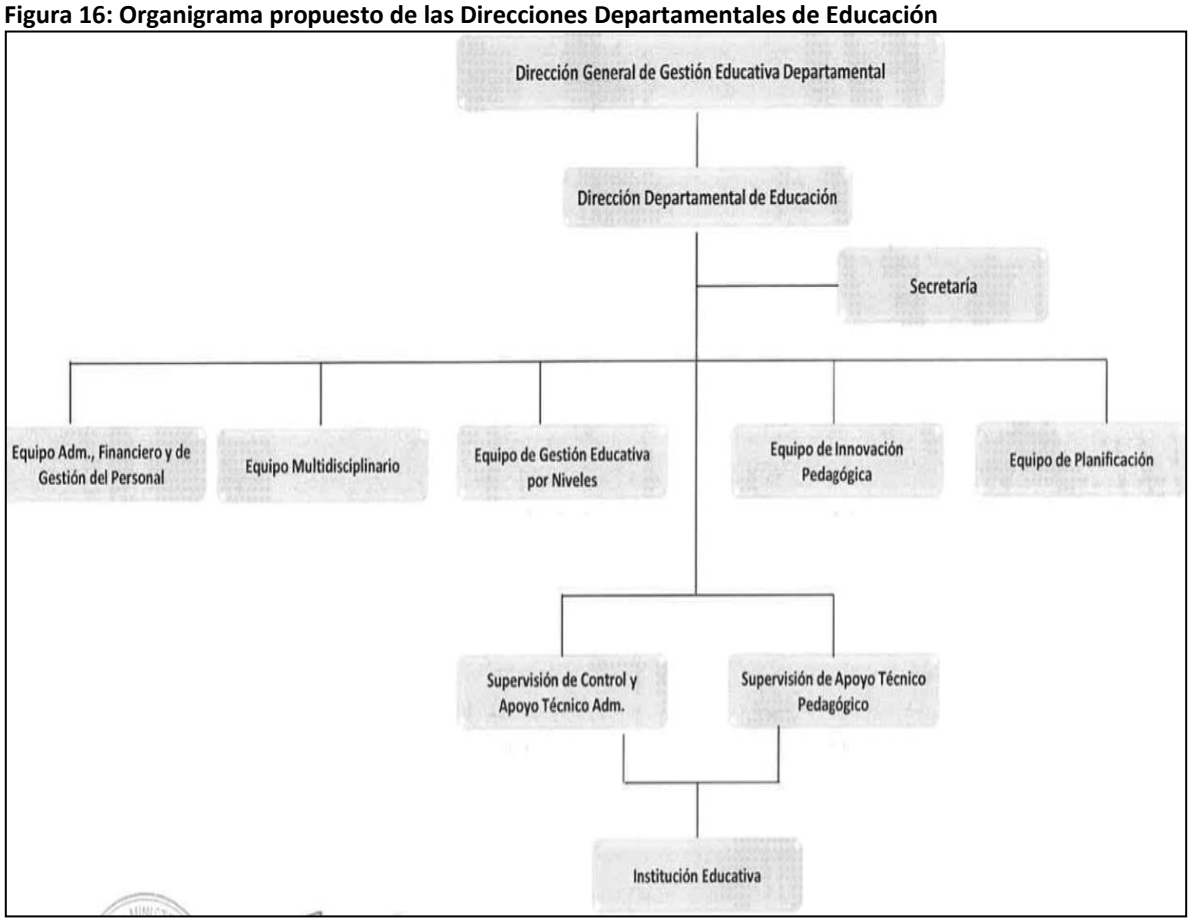
Si bien anteriormente los antiguos coordinadores departamentales eran seleccionados por concurso público de oposición, en la actualidad, los directores de las DDE no están sujetos al Estatuto del Educador, siendo cargos de confianza nombrados directamente por el MEC. Para este cargo, no se ha desarrollado un perfil que establezca los requisitos de acceso ni se ha dispuesto de una oferta formativa para el desarrollo de sus capacidades para la gestión educativa. La información extraída del SIGMEC a marzo del presente año del perfil de los gestores da cuenta que éstos poseen una alta variabilidad en su antigüedad docente que va desde 5 a 33 años. En torno a la formación, los datos muestran que del total de 18 directores 12 tienen un título de grado, de los cuales 9 casos son una licenciatura en educación o pedagogía. Al mismo tiempo, 7 directores del total poseen un título de posgrado, visualizándose 2 casos con formación especializada en gestión (especialista en planificación estratégica departamental y postgrado en gestión educativa).

Junto a la creación de las DDE, en el año 2017 se aprobó por resolución un nuevo **Modelo de Gestión Departamental** (MEC, 2017a) -que a abril 2021 aún no se había implementado-, con el cual se espera que cada DDE cuente con una secretaría de gestión desconcentrada, un departamento de infraestructura, un departamento de alimentación escolar, un departamento de planificación y un departamento de gestión y bienestar del talento humano (MEC, 2017a). Con posterioridad a dicho modelo, en el año 2020, la Dirección General de Gestión Educativa Departamental del MEC presentó a las instancias superiores correspondientes la propuesta de organigrama de las DDE con las respectivas funciones de las distintas unidades a efectos de su consideración con miras a su ejecución respectiva (Figura 16). Conforme a dicha propuesta, cada DDE estaría integrada por las siguientes áreas con sus respectivas funciones:

- Equipo multidisciplinario: Acompañar la implementación de las actividades educativas en los diferentes niveles asegurando que estas sean adecuadas a la realidad departamental en coordinación con las instancias misionales.
- Equipo de planificación: Elaborar, dirigir y dar seguimiento a la planificación de los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo a nivel departamental.
- Equipo administrativo financiero y de gestión del personal: Garantizar la oportuna provisión de recursos y servicios requeridos para el cumplimiento de los objetivos trazados por la Dirección Departamental de Educación.
- Equipos de gestión educativa por niveles: Asegurar la implementación del currículo nacional, conforme a los planes y programas en materia de supervisión y evaluación de la calidad atendiendo la realidad departamental.
- Equipo de innovación pedagógica: Promover el mejoramiento y actualización de la enseñanza en los diferentes niveles y modalidades conforme a estudios de experiencias exitosas e innovaciones pedagógicas orientadas al mejoramiento de la calidad educativa.

Si bien el organigrama no se ha formalizado aún, los funcionarios de la Dirección General de Gestión Educativa Departamental plantean que éste fue elaborado en diálogo y consenso con las DDE, y dan cuenta que en algunos casos las Direcciones Departamentales han sido ajustándose a dicho esquema. Aun así, establecen que se trata de un modelo ideal y cuya implementación efectiva depende del contexto de cada DDE así como también de los recursos humanos disponibles en cada una de ellas.

Figura 16: Organigrama propuesto de las Direcciones Departamentales de Educación



Fuente: Memorándum DGEED Nº 721/2020 (MEC, 2020d)

La información disponible en SIGMEC en marzo del año 2020 muestra que las DDE cuentan con un total de 534 funcionarios. Siguiendo la clasificación de cargos de la Dirección General de Planificación Educativa[18], la mayor parte de los funcionarios se desempeñan en cargos administrativos y sólo 14,6% de ellos en puestos de docente técnico. A nivel general, los datos muestran que sólo 9% de los funcionarios han sido nombrados por concurso de oposición[19].

[18] Si bien no se dispone de una definición formal de estas categorías, el cruce entre éstas y los nombres de los cargos permite aproximarse a la operacionalización usada: i) auxiliar administrativo: chofer, auxiliar de servicios, operador de computadoras; ii) administrativo: asistente administrativo, auxiliar administrativo, auxiliar técnico administrativo, encargado de archivo perceptor, secretarios, técnico administrativo; iii) profesional administrativo: administrador, asesor jurídico, coordinador de UDES; iv) técnico administrativo: apoyo administrativo, asistente técnico, técnico, técnico de UDES, técnico de área informática, v) docente técnico: coordinador técnico, coordinador técnico pedagógico, docente técnico, psicólogo educacional, técnico, técnico educacional inicial.

[19] Acorde a la información entregada por la Dirección General de Planificación Educativa, los datos de los concursos de oposición registrados en SIGMEC corresponden a los funcionarios ingresados desde el año 2015 en

Tabla 4: Distribución de funcionarios de las DDE por tipo de cargo e ingreso por concurso, año 2020

Tipo de cargo	Número de funcionarios	Porcentaje de funcionarios	Porcentaje de funcionarios con nombramiento por concurso
Director	18	3,4	38,9[20]
Administrativo	172	32,2	7,0
Técnico administrativo	230	43,1	8,7
Profesional administrativo	14	2,6	0,0
Auxiliar administrativo	22	4,1	4,5
Docente técnico	78	14,6	10,3
Total	534	100,0	9,0

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos SIGMEC de funcionarios de las DDE enviada por la Dirección General de Planificación Educativa.

En términos de la distribución por departamentos, la información revela que el número de funcionarios es altamente heterogéneo según localidad, sin visualizarse criterios claros en la dotación ni una relación con la superficie, el tamaño de matrícula o el número de instituciones educativas de la jurisdicción.

Tabla 5: Distribución de funcionarios de las DDE por departamento y tipo de cargo, año 2020

Departamento	Total	Administrativo	Auxiliar Administrativo	Docente técnico	Profesional administrativo	Técnico administrativo
Capital	41	17	1	2	3	18
Concepción	23	0	1	22	0	0
San Pedro	56	1	1	2	0	52
Cordillera	35	15	5	4	0	11
Guairá	36	10	1	6	2	17
Caaguazú	53	26		4		23
Caazapá	30	18	0	12	0	0
Itapúa	31	14	5	3	1	8
Misiones	17	8	1	1	1	6
Paraguarí	26	11	1	3	0	11
Alto Paraná	51	25	2	12	2	10
Central	42	4	1	1	0	36
Ñeembucú	25	2	2	1	2	18
Amambay	12	4	0	0	2	6
Canindeyú	17	8	1	5	0	3
Presidente Hayes	11	4	0	0	1	6
Boquerón	6	3	0	0	0	3
Alto Paraguay	4	2	0	0	0	2
Total	516	172	22	78	14	230

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos SIGMEC de funcionarios de las DDE enviada por la Dirección General de Planificación Educativa.

adelante. Previo a esta fecha, si bien se realizaban concursos, esa información no está integrada a SIGMEC, quedando pendiente su ajuste una vez que se consigan las cifras totales al respecto.

[20] La base de datos registra un total de 38,9% de directores nombrados por concurso. Es probable que, dado que este cargo no es objeto de concurso, este dato corresponda a la participación de los actores en concursos previos.

En alineación a sus funciones, la normativa establece que las DDE deben contar, entre otros documentos, con un **Plan Estratégico Departamental (PED)** –definido como su 'hoja de ruta'- que ha sido -según la información planteada por los funcionarios de la Dirección General de Gestión Departamental- trabajado con los directores departamentales, y con un Plan Operativo Institucional que oriente su gestión. Para la elaboración de estos instrumentos, la Dirección General de Gestión Departamental del nivel central enfatiza que estos deben responder a la realidad territorial y se dispone de un formato para su desarrollo, que incluye la definición de las acciones a ser realizadas y un cronograma para su ejecución. Para formular la planificación, según lo reportado por la Dirección General de Gestión Departamental, las DDE usan datos de matrícula, características socioeconómicas de estudiantes, distancia de los alumnos a las escuelas e información de infraestructura, sin contemplar un diagnóstico acabado del territorio e información de los resultados de aprendizajes de las instituciones educativas u otros vinculados más directamente a la calidad educativa de los establecimientos a su cargo. La revisión de planes de ejemplo de algunas DDE al 2020 da cuenta que éstos se organizan en tres ejes (gestión de la política educativa, calidad en la educación en todos los niveles/modalidades educativas, y gestión de la política educativa en forma participativa, eficiente, efectiva y articulada entre los niveles nacional, departamental y local), y dentro de cada uno se establece un listado de líneas estratégicas con sus respectivos objetivos, resultados esperados, actividades, responsables e indicadores – todos los cuales son desarrollados de manera genérica y sin datos concretos para su monitoreo y seguimiento efectivo.

Si bien dentro del MEC existe la expectativa de que las DDE asuman la gestión departamental con cierto grado de **autonomía** para la formulación de propuestas educativas contextualizadas y la toma de decisiones desconcentrada, el cambio de institucionalidad -junto con no disponer aún de claridad en torno a las responsabilidades específicas que serán delegadas, ni haber constituido mecanismos de rendición de cuentas de la gestión departamental- no ha supuesto la entrega de **atribuciones** en materia de la gestión de los recursos humanos institucionales ni un **presupuesto** propio o espacios de participación de sus directores en la definición del mismo. Así, los únicos fondos de libre disposición de las cuales disponen las DDE -según relataron sus directores- provienen del pago de la expedición de certificados, que son exiguos y deben ser distribuidos entre las supervisiones a su cargo. Junto con ello, en varios casos, estas no disponen de un local propio ni tienen el equipamiento necesario para operar (p.e. mobiliario, computadores, internet), debiendo recurrir a la autogestión o recursos personales para solventar parte de sus gastos.

Por último, un tema relevante de ser mencionado es que recientemente, en el marco del Plan de **Rendición de Cuentas** a la Ciudadanía del año 2020 definido por el MEC (MEC, 2020a) presentado en el capítulo anterior, se ha establecido como parte de las acciones la realización de eventos de rendición de cuentas a nivel departamental con los diversos actores, tales como líderes locales, gremios docentes, organizaciones sociales, asociaciones de cooperadoras escolares, organizaciones estudiantiles y organizaciones del sector productivo, entre otras. Según el plan operativo del año 2020 definido para este proceso, se plantearon tres eventos anuales en esta materia (julio, octubre y diciembre) que tiene como responsables -entre otros- a las Direcciones Departamentales de Educación, aunque no se especifica explícitamente acerca de qué deben rendir cuentas ni es claro si se trata de la rendición de cuentas de cada DDE o del MEC en general.

b) Supervisiones Educativas

En cada departamento y bajo las DDE, se ubican las **Supervisiones Educativas**, que tienen larga data en el sistema escolar de Paraguay. Según establece la Carta Orgánica, las supervisiones son responsables de 'coordinar y supervisar la implementación de las políticas educativas en las instituciones escolares, fomentando la participación activa de los directores y demás miembros de las comunidades y garantizando la aplicación de la normativa vigente' (Ley Nº 5749, 2017). Según la Carta Orgánica, las funciones de las supervisiones educativas corresponden a las siguientes:

Figura 17: Funciones de las supervisiones educativas

- Aplicar el programa nacional de supervisión educativa en sus dimensiones pedagógica, administrativa y comunitaria;
- Asesorar en la elaboración de los Proyectos Educativos Institucionales;
- Supervisar la aplicación del currículum oficial y asesorar en el proceso de adecuación curricular a nivel local, asegurando su coherencia y pertinencia;
- Ejecutar y verificar el cumplimiento de las acciones de administración escolar relacionadas con los horarios y calendarios escolares, uso de las instalaciones educativas, cumplimiento de disposiciones que correspondan a la adecuada prestación de los servicios educativos;
- Ejecutar las políticas y estrategias educativas nacionales, asegurando su permanente adecuación a las características y necesidades de su jurisdicción departamental;
- Proponer acciones de mejora continua a la política y al programa departamental en materia de supervisión y evaluación de la calidad de la educación, y una vez aprobado, ejecutar y evaluar su cumplimiento; y,
- Proponer la creación de las dependencias necesarias para cumplir con sus objetivos.

Fuente: Ley Nº 5749 (2017).

La normativa distingue entre dos tipos de supervisiones: la supervisión de Apoyo y Control administrativo, y la supervisión de Apoyo Técnico-pedagógico (Ley Nº 5749, 2017), a las cuales se suman las supervisiones indígenas para las instituciones educativas de esta característica y las supervisiones artísticas[21]. Las funciones específicas de los supervisores administrativos y pedagógicos se encuentran definidas en el Manual de Funciones del MEC del año 2007, en el cual se establece un largo listado de responsabilidades en la dimensión técnico-pedagógica, comunitaria y administrativa (MEC, 2007) (Figura 18). En términos gruesos, siguiendo la regulación vigente, la función de los **supervisores de apoyo y control administrativo** corresponde a planificar, ejecutar y evaluar la gestión administrativa de las instituciones educativas y el cumplimiento de la normativa educacional, mientras que las tareas de los **supervisores de apoyo técnico-pedagógico** se centran en supervisar la implementación curricular, y asesorar a las escuelas y colegios en esta área. A la definición de las funciones establecidas en el Manual, se suman otras vinculadas a permanentes peticiones efectuadas desde el nivel central o de las gobernaciones y municipios a estos actores, así como también otras emergentes relativas a la resolución de conflictos o problemáticas particulares que acontecen en las instituciones educativas (p.e. tomas), que suelen ocupar -según señalaron los propios supervisores entrevistados- gran parte de su tiempo. Para el desarrollo de las múltiples funciones que les son encomendadas de manera formal o informal, los supervisores señalan mantener distintas relaciones con actores del entorno, incluyendo a instituciones de formación docente y universidades para

[21] No se tuvo acceso a la normativa que regula a las supervisiones indígenas y artísticas.

coordinar la capacitación de los educadores, así como también con autoridades locales, centros de salud, bomberos, comisarías y empresas privadas.

Figura 18: Funciones de los supervisores

	Supervisor de apoyo y control administrativo	Supervisor de apoyo técnico pedagógico
Misión	Coordinar y supervisar la implementación de las políticas educativas a nivel departamental, fomentando la participación activa de los directores y de los demás actores educativos, a objeto de cumplir con los fines y objetivos de la educación paraguaya, fomentando la aplicación de los principios, normas, métodos y valores de la administración educativa.	Coordinar y supervisar la implementación de las políticas educativas a nivel departamental, fomentando la participación activa de los directores y demás actores educativos, a objeto de cumplir fines y objetivos de la educación paraguaya, fomentando aplicación de principios, normas, conceptos, valores y métodos técnico- pedagógicos.
Funciones principales	-Planificar, ejecutar y evaluar la gestión técnica administrativa de la educación en su región, asegurando: participación, calidad, equidad y pertinencia, con celeridad y transparencia en el cumplimiento de las leyes, normas, reglamentos y demás disposiciones vigentes en el MEC.	-Supervisar la implementación del currículo oficial y asesorar en el diseño de la adecuación curricular a nivel local, asegurando su coherencia y logro de la pertinencia adecuada.
Responsabilidades dimensión técnico-pedagógico	-Asumir la planificación, ejecución y evaluación administrativa de la educación en su región, asegurando calidad, equidad, participación, celeridad y transparencia. -Garantizar el cumplimiento eficaz y eficiente de los planes, programas y calendarios educativos a fin de lograr el óptimo cumplimiento de los objetivos educacionales. -Informar a los directores de las instituciones educativas las normas y directrices emanadas del MEC referente a la gestión administrativa, así como asesorar y supervisar el cumplimiento de las mismas. -Asesorar en forma conjunta con el Supervisor de Apoyo Técnico Pedagógico la elaboración de proyectos educativos que permitan a las instituciones optimizar el uso de recursos disponibles: humanos, técnicos, financieros y materiales. -Informar, orientar y supervisar al personal directivo, administrativo, técnico y a los distintos sectores de la comunidad educativa en el ejercicio de sus derechos y obligaciones, para el mejor funcionamiento de las instituciones. -Capacitarse constantemente para informar y asesorar al personal a su cargo en las normas y directrices emanadas del MEC. -Propiciar espacios de autoevaluación y heteroevaluación entre los miembros de la supervisión educativa y de los directores de la región.	-Orientar, acompañar y evaluar el análisis, la interpretación y la valoración de los insumos, procesos y resultados pertinentes al currículo implementado en las instituciones educativas, para la toma de decisiones, tendientes al logro de la calidad educativa. -Promover el cumplimiento de las normativas del MEC respecto a la gestión pedagógica. -Dinamizar el funcionamiento de los centros educativos, según los avances de las Ciencias de la Educación. -Promover innovaciones pedagógicas en el proceso de la reforma educativa, asesorando y brindando ayuda técnica al director, al técnico y al docente para actualizar y fortalecer su gestión. -Fomentar la participación activa de la comunidad educativa para perfeccionar el proceso de enseñanza-aprendizaje y generar una creciente autonomía y responsabilidad por los resultados. -Brindar asesoría y ayuda técnica para actualizar y fortalecer la práctica docente, y dinamizar el funcionamiento de los centros educativos. -Promover y coordinar con los Institutos de Formación Docente de la zona la formación continua en servicio

	Supervisor de apoyo y control administrativo	Supervisor de apoyo técnico pedagógico
		de los docentes, para mejorar la competencia profesional y la práctica pedagógica. -Fomentar el mejoramiento de su desempeño profesional y ético, a través de la capacitación permanente y el reconocimiento de sus logros. -Asesorar, en forma conjunta con el Supervisor de Control y Apoyo Administrativo, la elaboración de proyectos educativos que permitan a las instituciones optimizar el uso de los recursos disponibles: humanos, técnicos, financieros y materiales. -Evaluar el desempeño laboral del director, de los docentes, técnicos de las instituciones educativas y del personal a su cargo. -Propiciar espacios de autoevaluación y heteroevaluación entre los miembros de la supervisión educativa y de los directores de la región. -Rendir cuentas del resultado de la gestión técnico-pedagógica de su zona.
Responsabilidades Dimensión comunitaria	-Fomentar relaciones cooperativas con los directores y demás responsables de la administración educativa buscando optimizar la educación del departamento. -Promover el relacionamiento interpersonal positivo de todos los actores de la educación, a nivel zonal y departamental.	-Mantener relaciones de cooperación con los directores y demás actores técnico pedagógicos de la educación a fin de optimizar los resultados educativos de la zona. -Promover la integración de todos los actores de la educación local, zonal y departamental y generar redes de comunicación permanente entre todos los niveles del sistema y las comunidades educativas para optimizar su gestión.
Responsabilidades Dimensión administrativa	-Prestar declaración jurada de bienes, rentas y/o instrumentos públicos en el tiempo y en la forma que determina la constitución y las leyes. -Cumplir y promover la observancia de las normas, reglamentos y disposiciones administrativas del MEC. -Mantener comunicación permanente con la Coordinación Departamental de Supervisión, la Supervisión de Apoyo Técnico Pedagógico, las Unidades Departamentales de Estadística, y las Direcciones Operativas respecto a la gestión administrativa de su región. -Gestionar y asegurar la correcta utilización de los recursos disponibles: humanos, técnicos, financieros y materiales en cada institución educativa de su región.	- Prestar declaración jurada de bienes y rentas conforme a las normas. -Cumplir y promover la observación de las normativas del MEC en base a los procedimientos pertinentes. -Mantener una comunicación permanente con el nivel central del MEC, con la Coordinación Departamental de Supervisión, la Supervisión de Apoyo y Control Administrativo, las Unidades Departamentales de Estadística, y las Direcciones Operativas respecto a la gestión técnico pedagógica de su región. -Asegurar la correcta utilización de los recursos disponibles: humanos, técnicos, financieros y materiales en

	Supervisor de apoyo y control administrativo	Supervisor de apoyo técnico pedagógico
	-Participar en la elaboración del Plan Estratégico Departamental de Educación, del Anteproyecto de Presupuesto del Departamento y del Plan Financiero Anual, conjuntamente con la Coordinación Departamental de Supervisión y definir la mejor distribución de los recursos disponibles, conforme a las necesidades prioritarias. -Evaluar el desempeño laboral del personal a su cargo y de los directores de instituciones educativas conjuntamente con el Supervisor de Apoyo Técnico Pedagógico de la región. -Participar en todas las instancias educativas de su región y departamento (Consejo Departamental de Educación, Direcciones, Asociaciones de Cooperación Escolar (ACE), Gremios, Asociaciones Docentes y Estudiantiles) ante las cuales sea designado por la Coordinación Departamental de Supervisión. -Orientar sobre los procesos de descentralización administrativa y promover la autonomía de las unidades educativas. -Organizar y resguardar el archivo asegurando la conservación de todas las documentaciones educativas y el inventario de bienes de la supervisión. -Emitir los informes que le sean solicitados. -Integrar o acompañar los procesos de selección del educador en las instituciones. -Promover y coordinar con los directores de Institutos de Formación Docente la capacitación permanente de los docentes en servicio. -Asegurar el cumplimiento del flujo operativo de procesamiento del Sistema de Información de Estadísticas Continuas. -Asesorar a las instituciones educativas en lo referente a la confección y expedición de certificados de antecedentes académicos. -Garantizar la autenticidad de los datos consignados en los instrumentos públicos, percibir, rendir cuenta y administrar los recursos económicos propios de la institución, provenientes de diferentes conceptos.	cada institución educativa de su región. -Participar en la elaboración del Plan Estratégico Departamental de Educación, del Anteproyecto de Presupuesto del Departamento y del Plan Financiero Anual, conjuntamente con la Coordinación Departamental de Supervisión y definir la mejor distribución de los recursos disponibles, conforme a las necesidades prioritarias. -Evaluar el desempeño laboral del personal a su cargo y participar en la evaluación del personal de rango de la zona. -Garantizar la conservación de todas las documentaciones educativas, los bienes educativos de uso público y la elaboración del inventario de los recursos materiales a su cargo. -Emitir los informes que le sean solicitados. --Participar en las Comisiones de Selección del Educador según las normas respectivas. --Promover y coordinar con los directores de Institutos de Formación Docente la capacitación permanente de los docentes en servicio.

Fuente: MEC (2007).

Acorde a los datos de SIGMEC con corte a marzo 2020, existen 561 supervisores educativos[22]. La información de su perfil muestra que estos tienen una edad media de 47 años -con una amplia variabilidad que va entre 29 y 83 años- y cuentan en promedio con 23 años de antigüedad docente. Siguiendo la misma fuente, el 49,4% de los actores se desempeña en una supervisión pedagógica (N=277), 37,1% administrativa (N=208), 5,9% indígena (administrativa o pedagógica) (N=33), 0,7% artística (N=4), 7% en una supervisión de ambos tipos (generalista) (N=39) y 1 caso en una oficina de supervisión de educación permanente.

De acuerdo a la base de datos enviada por la Dirección General de Gestión Departamental, los supervisores administrativos están a cargo en promedio de 48 instituciones y las pedagógicas de 35, con una gran heterogeneidad que va desde 7 a 113 en el caso de los administrativos, y entre 7 y 89 en el caso de los pedagógicos. De manera de responder a la proliferación de supervisiones sin una planificación óptima del número de instituciones a su cargo, el año 2015 se publicó una resolución que establece criterios para su apertura vinculados a condiciones de accesibilidad, infraestructura y equipamiento, y los talentos humanos requeridos (MEC, 2015a). Además, en la actualidad, la Dirección General de Gestión Educativa Departamental se encuentra trabajando en un proceso de reingeniería que busca equilibrar las cifras de instituciones educativas a cargo de cada supervisión, dentro del cual se espera alcanzar una cobertura de 30 centros educativos para las supervisiones de apoyo técnico pedagógico y de 60 para las supervisiones de control administrativo -que son coherentes con la resolución mencionada (MEC, 2015a).

En términos de sus equipos, la normativa vigente establece que cada supervisión debe contar, entre otros, con secretaria, auxiliares administrativos y **técnicos de apoyo.** Estos últimos tienen la función de ejecutar las actividades técnicas y los proyectos en desarrollo a fin de acompañar y coadyuvar en la optimización y el cumplimiento de los objetivos departamentales, y de la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas (MEC, 2015b). Según la regulación, en la Supervisión de Apoyo y Control Administrativo debe existir 1 responsable y 8 técnicos, mientras que en la Supervisión de Apoyo Técnico-Pedagógico se estipulan 2 técnicos responsables por cada nivel y modalidad educativa (MEC, 2015b).

Siguiendo las bases de datos del SIGMEC con información a marzo 2020, las supervisiones cuentan en total con un total de 3.122 funcionarios (excluyendo a los supervisores), de los cuales 42,4% son docentes técnicos y 17,3% técnicos administrativos[23] (Tabla 6). En promedio, los supervisores pedagógicos (N=277) cuentan con 5 docentes técnicos a su cargo, los supervisores administrativos (N=208) con 2 técnicos administrativos, y los supervisores generalistas (N=39) con entre 1 y 2 docentes

[22] Estas cifras difieren de las disponibles en la base de datos enviada por la Dirección General de Gestión Educativa Departamental en la cual se contabilizan 609 supervisores.

[23] Si bien no se dispone de una definición formal de estas categorías, el cruce entre éstas y los nombres de los cargos permite aproximarse a la operacionalización usada: i) administrativo: asistente administrativo, asistente, asistente técnico administrativo, auxiliar administrativo, auxiliar técnico administrativo, coordinador administrativo, perceptor, secretario, técnico administrativo; ii) auxiliar administrativo: auxiliar de servicios; iii) director general: secretario general del MEC; iv) docente director: encargado de despacho; v) docente técnico: coordinador, coordinador técnico, coordinador técnico pedagógico, docente técnico, evaluador educacional, orientador, psicólogo, psicopedagogo, técnico, técnico educacional inicial, técnico pedagógico; vi) técnico administrativo: apoyo administrativo, asistente técnico, coordinador área informática, técnico, técnico área informática.

técnicos y menos de 1 técnico administrativo. En el caso de la supervisión indígena (N=33), estas cuentan con entre 0 y 1 docente técnico y administrativo por supervisor. Tras estos promedios, se visualiza una alta variabilidad de situaciones: en el caso de las supervisiones administrativas el número de técnicos va desde 0 a 30, y en las pedagógicas entre 0 y 40. Alineado con estas cifras, subsiste un consenso entre los supervisores entrevistados en que la cantidad de técnicos no es suficiente para cubrir el usualmente alto número de instituciones asignadas ni existe una dotación de técnicos especialistas para cada nivel y modalidad de educación.

A la falta de personal se agrega, tal como en el caso de las DDE, el que -según la Directora de la Dirección General de Gestión Departamental- hay supervisiones que no cuentan con un local propio y -que si bien se han hecho acciones recientes por consolidar su equipamiento de recursos informáticos y de material- existe un acuerdo entre los supervisores entrevistados y la encargada de la Dirección a cargo en torno a la necesidad de continuar fortaleciendo esta dimensión.

Tabla 6: Distribución de funcionarios de las supervisiones según tipo de cargo, año 2020

Tipo de cargo	Supervisión administrativa	Supervisión pedagógica	Supervisión administrativa y pedagógica	Supervisión indígena	Supervisión artística	Oficina supervisión educación permanente	Total
Administrativo	922	130	85	48	2	0	1.187 (38,0%)
Auxiliar administrativo	35	11	2	1	0	0	49 (1,6%)
Profesional administrativo	7	2	2	1	0	0	12 (0,4%)
Director general	5	0	3	0	0	0	8 (0,3%)
Docente director	0	3	0	0	0	0	3 (0,1%)
Docente técnico	108	1.123	63	26	3	1	1.324 (42,4%)
Técnico administrativo	446	61	12	19	1	0	539 (17,3%)
Total	1.731	1.607	206	128	10	1	3.122

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos SIGMEC de funcionarios de las supervisiones educativas enviada por la Dirección General de Planificación Educativa.

Acorde a la información recolectada, las supervisiones definen parte de sus actividades según el calendario de hitos elaborado por las direcciones generales del nivel central (Osmar et al., 2016), y deben disponer de manera obligatoria de distintos documentos, entre los cuales se incluye el Plan Estratégico Departamental, un Plan Operativo validado por el superior inmediato, un Plan de actividades y de visitas mensuales, y Planes de mejoras aprobados por las instancias de prelación correspondientes (MEC, 2018a). En estos planes se especifican las acciones y visitas a realizar en las instituciones educativas, sin existir criterios técnicos de diferenciación acorde a las necesidades de apoyo que los establecimientos requieren para el mejoramiento escolar basadas en un diagnóstico en el área, ni contemplar metas específicas que se basen en los objetivos de cobertura y calidad trazados para el sistema educativo (Osmar et al., 2016). Aparentemente, sólo se le da prioridad a aquellas instituciones en que existen problemáticas administrativas, donde se requiere mediar en la resolución de conflictos en las comunidades educativas o hay problemas que impiden que los estudiantes asistan

a clases por contingencias climáticas y/o la distancia de los hogares a las instituciones educativas. Además, sea por la baja disposición de recursos para la movilización en el territorio, por las distancias entre las instituciones educativas o por un exceso de trabajo en otras áreas, los supervisores reconocen que no realizan visitas a todas las instituciones ni existe evidencia de que se propicie un trabajo en red de los establecimientos de las zonas que apoyan, aunque sí se han implementado distintos medios de comunicación entre las partes (memos, whatsapp, Facebook) (Osmar et al., 2016; Elías y Bareiro, 2017). Hoy en día, de manera de fortalecer la frecuencia de las visitas a las instituciones educativas la Dirección General de Gestión Departamental está trabajando en un nuevo esquema, en el cual la idea es que los supervisores de ambos tipos asistan 2 o 3 veces a la semana a las escuelas centro y se incorporen coordinadores pedagógicos para asistir a las escuelas asociadas.

En Paraguay, la disposición de **formación especializada** no es un requisito para acceder al cargo de supervisor ni de técnico de apoyo. Así, los requerimientos para postular al cargo de supervisor únicamente estipulan que estos deben disponer de título de formación docente y de grado con formación pedagógica o habilitación pedagógica, y al menos 10 años de experiencia como educador en docencia de aula y cargos directivos (MEC, 2017b) (Figura 19).

Figura 19: Perfil para el cargo de supervisor

Título	Título de formación docente y título de grado. Título de grado con formación pedagógica o habilitación pedagógica.
Experiencia opción A	10 o más años de ejercicio como educador, de los cuales 5 años como docente de aula en cualquier nivel y modalidad y 3 años como coordinador de departamento de supervisión, supervisor o director/vicedirector de instituciones educativas.
Experiencia opción B	10 o más años de ejercicio como educador, de los cuales 2 años como docente de aula en cualquier nivel y modalidad, 3 años como técnico pedagógico (coordinador, profesor guía/jefe de estudios/disciplina, evaluador, orientador, psicólogo, trabajador social, bibliotecario, docente técnico, y otros) y 3 años en cargos directivos de instituciones educativas o nivel central (jefatura/dirección).

Fuente: MEC (2017b).

En términos de la formación continua, la información da cuenta que no existe una política o programa específico para desarrollar las competencias y habilidades que los supervisores y sus técnicos requieren para el apoyo a las instituciones. Pese a ello, en los últimos años, en el marco del Fondo de Excelencia de la Educación y la Investigación (2012) se han abierto nuevas posibilidades de formación y una proporción de supervisores ha participado por ejemplo en el curso de 'Especialización en gestión e innovación directiva' financiado por BECAL en el marco del convenio con Chile (CENTRE UC-Fundación Chile), o en los cursos de especialización en educación inclusiva del Programa de Capacitación de Educadores para el Mejoramiento de los Aprendizajes (PROCEMA). Acorde a la información de la base de datos SIGMEC de marzo 2020, se observa que la gran mayoría de supervisores tienen un título de grado y/o postgrado (mayoritariamente especialización en educación), mientras que alrededor de un tercio de los técnicos de ambos tipos posee dicho nivel de estudio (Tabla 7).

Tabla 7: Nivel educativo (último alcanzado) de supervisores y técnicos (%), año 2020

Nivel educativo	Supervisor educacional	Técnico administrativo	Docente técnico
Sin registro	0,9	11,3	2,9
Título nivel medio	0,4	0,6	0,4
Título técnico	11,1	47,3	48,9
Título de grado	34,6	26,0	28,2
Título postgrado	53,0	14,8	19,6

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos SIGMEC de funcionarios de las supervisiones educativas enviada por la Dirección General de Planificación Educativa.

Oficialmente, los supervisores -no así los técnicos de apoyo- deben ser seleccionados por medio de **concursos públicos de oposición organizados a nivel central**. Los concursos son dirigidos por una comisión de selección nacional integrada -según los últimos procesos efectuados- por i) un Viceministro de Educación o su representante, ii) el Director General de Gestión Educativa Departamental o su representante; iii) el Director General de Gestión y Desarrollo del Personal o su representante, iv) el Director General del INEE, v) el Secretario de Educación de la Gobernación del departamento afectado, y vi) representantes de los gremios acreditados ante el MEC (MEC, 2018b). El procedimiento de selección incluye una evaluación de los antecedentes académicos y la experiencia laboral según el perfil del cargo (20%), una evaluación de conocimientos generales y específicos mediante prueba escrita (40%) a cargo del INEE, y una evaluación oral que incluye una entrevista por competencias y un estudio de caso de una situación problemática (40%) (MEC, 2014a). Pese a la disposición oficial de concursos en esta materia, la información recopilada da cuenta que siguen subsistiendo espacios para la injerencia de las lógicas políticas-partidistas o de otra índole en el nombramiento de supervisores que han afectado históricamente a estos órganos. Acorde al análisis de la base de datos del SIGMEC (año 2020), del total de 561 supervisores, sólo 77,9% cuentan con titularidad en el cargo y 22,1% son encargados de despacho (sin titularidad), mientras que en términos de la vía de ingreso sólo 44,4% está nombrado por concurso. En la misma línea, según dio cuenta la especialista de Unicef, ninguno de los supervisores indígenas ha sido nombrado por concurso sino que corresponden a encargados de despacho. En términos de los técnicos de apoyo, el acceso por concurso no es un requisito, identificándose que sólo 6,7% de los técnicos administrativos y 9,4% de los docentes técnicos han accedido por esta vía a sus puestos[24]. Esta evidencia coincide con la percepción planteada por investigaciones, por los participantes en las mesas técnicas y los supervisores entrevistados de que los técnicos no tienen, en muchos casos, el perfil ni la especialización requerida para la función, arribando comúnmente al puesto docentes con enfermedades e incapacitados para trabajar adecuadamente, educadores que han tenido problemas en las instituciones educativas siendo apartados de dichas funciones y trasladados a las supervisiones (Osmar et al., 2016), o nombrados por criterios político-partidistas.

La evaluación de desempeño de los supervisores se inició en 2009 en el país y ha experimentado cambios en el tiempo (Vitar, 2013). En el año 2015 se aprobó el nuevo **Manual de evaluación del**

[24] Acorde a la información entregada por la Dirección General de Planificación Educativa, los datos de los concursos de oposición registrados en el SIGMEC corresponden a los funcionarios ingresados desde el año 2015 en adelante. Previo a esta fecha, si bien se realizaban concursos, esa información no está integrada al SIGMEC, quedando pendiente su ajuste una vez que se consigan las cifras totales al respecto.

desempeño para los antiguos coordinadores y los supervisores (MEC, 2015c). Este proceso, que está a cargo del INEE, se define como uno orientado a la mejora de la gestión, sin fines punitivos ni consecuencias salariales o contractuales. La evaluación se centra en cuatro dimensiones con igual ponderación en el resultado (25% cada una), incluyendo a la gestión pedagógica, gestión de la vinculación social, gestión administrativa y gestión del desarrollo personal y profesional. Estas distintas dimensiones a ser evaluadas se definen en el Marco de Criterios del Buen Desempeño de Coordinadores y Supervisores Educativos formulado para el proceso (Figura 20). La evaluación del desempeño incorpora la técnica 360 o de evaluación integral y multifuente, combinando la autoevaluación del propio supervisor y la heteroevaluación del superior, de subalternos y de una comisión formada por un equipo técnico del nivel central, para lo cual se utilizan cuestionarios y un portafolio de evidencia. El producto de la evaluación es un informe del desempeño, que se acompaña de una entrevista de devolución de resultados. Luego del proceso, los evaluados deben diseñar un Plan de Mejora de su gestión con los aspectos a mejorar para lograr un buen desempeño. El resultado de la evaluación determina la frecuencia de siguientes procesos y acciones a tomar. Así, en caso de desempeño destacado o satisfactorio, la evaluación es cada dos años y el portafolio de evidencia se verifica anualmente, mientras que, en caso de nivel suficiente, aceptable e insatisfactorio, se debe participar en cursos de formación continua habilitados por el MEC y la evaluación para determinar avances se realiza en el periodo de un año. Según dieron cuenta los informantes del MEC, los supervisores que acceden por concurso no tienen asegurada su permanencia en el cargo, sino que esta está sujeta a una evaluación positiva, la cual -en caso de no lograrse luego de dos años- proyecta incluir la desvinculación de sus funciones. Según datos de un proceso de evaluación efectuado en el año 2014 en 15 departamentos, los supervisores tuvieron un excelente desempeño en el cumplimiento de las tareas definidas en la normativa (Osmar et al., 2016). En la misma línea, el informe de las evaluaciones de desempeño al año 2019 enviado por el MEC (INEE, 2019a) da cuenta que en la aplicación inicial del nuevo proceso de examinación de 130 supervisores evaluados el año 2016, 34% están en nivel destacado, 38% satisfactorio, 15% suficiente, 7% aceptable y sólo 6% en insatisfactorio.

Hoy en día, los instrumentos de evaluación están siendo revisados de manera conjunta entre la Dirección General de Gestión Educativa Departamental, las Direcciones Departamentales y el INEE, producto de la constatación de que éstos no están discriminando adecuadamente el desempeño de las funciones. Según plantean los funcionarios de la Dirección General de Gestión Educativa Departamental, el trabajo de revisión del instrumento tiene distintas complejidades vinculadas a la dificultad de disponer de un formato único para la amplia diversidad de tipos de supervisores existentes y los contextos en los cuales se desempeñan (tanto en términos de sus funciones, las zonas en que trabajan, su modalidad contractual, entre otros factores).

Figura 20: Marco de criterios del buen desempeño de coordinadores y supervisores

Dimensión gestión pedagógica			
Competencia	Gestiona de manera eficiente y crítica la implementación del currículum nacional, departamental e institucional.		
Componentes	Planificación y organización	Seguimiento y monitoreo	Evaluación
Capacidades	Diseña y elabora planes, programas y proyectos educativos en consenso con los actores sociales.	Orienta y acompaña la implementación del currículum nacional en las instituciones educativas.	Evalúa sistemáticamente los procesos y resultados de los planes y proyectos educativos implementados en las instituciones educativas, así

			como el desempeño de los recursos humanos a su cargo.
Dimensión gestión de la vinculación social			
Competencia	Gestiona de manera efectiva la integración y el involucramiento de los actores educativos en la tarea de fortalecer la educación.		
Componentes	Clima institucional	Comunicación organizacional	Participación comunitaria y relaciones interinstitucionales
Capacidades	Manifiesta actitud de empatía hacia los miembros de la CE, respetando la interculturalidad.	Facilita las comunicaciones internas y externas utilizando canales efectivos de comunicación.	Establece vínculos entre las instituciones educativas en su región y/o zona y con los demás estamentos de la comunidad.
Dimensión gestión administrativa			
Competencia	Gerencia la correcta utilización de recursos humanos y materiales aplicando estrategias y acciones que garanticen la funcionalidad de la estructura organizacional.		
Componentes	Control		Información
Capacidades	Contribuye para la optimización del uso de recursos.	Promueve la observancia de las normas, reglamentos y disposiciones administrativas del MEC, en base a los procedimientos establecidos en los mismos.	Garantiza la conservación de las documentaciones y los bienes educativos de uso público a su cargo.
Dimensión gestión del desarrollo personal y profesional			
Competencia	Gestiona su desempeño personal y profesional dentro de un marco ético.		
Componentes	Responsabilidad profesional	Desarrollo personal	
Capacidades	Manifiesta actitudes éticas en el desempeño de sus funciones profesionales.	Se actualiza permanentemente en el área de su profesión, contribuyendo al mejoramiento de su contexto socio-laboral.	

Fuente: MEC (2015c).

c) Gestión territorial de la educación escolar indígena

Tanto la ley Nº 3231 (2007) que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena (DGEEI) como su Decreto Nº 8234 (2011) establecen una detallada definición de distintos órganos de participación de las comunidades en la gestión educativa de la modalidad tanto a nivel sistémico como a nivel territorial. Dentro de estas últimas, se incluyen las Áreas de Educación Indígena, las Asambleas Indígenas y los Consejos de Áreas de Educación Indígena (Figura 21).

Según la información provista por la especialista de Unicef en esta temática, si bien se cuenta con los Consejos de Áreas de pueblos, que son presididos por el Director de Área Educativa de Pueblo (DAEP) y cada uno de ellos ha sido ganador de concurso con sus funciones enmarcadas en la ley N° 3.231, éstas instancias no cuentan con un código institucional, por lo que muchos de los directores sostienen que departamentalmente aún no han sido reconocidos como autoridades, limitando así el acompañamiento en terreno a sus pueblos. Alineado a ello, se identifica la imperiosa necesidad de

mejorar la relación entre las Direcciones de Área de los Pueblos y las DDE, ya que hasta el momento los roles y funciones no son muy bien entendidos por algunas de las unidades departamentales. Junto a lo anterior, si bien el DAEP es parte de la DGEEI, éstos no cuentan con una dirección, departamento o secretaria técnica que articule con la gestión del nivel central, haciendo el recorrido a los distintos planteamientos o documentaciones y demás a través de la secretaria general de la DGEEI, y superponiendo sus funciones. Conforme a estos y otros antecedentes presentados previamente, subsiste una demanda -planteada por la especialista de Unicef- hacia la reorganización del organigrama DGEEI y de las funciones de cada dependencia y órgano de la estructura de la educación escolar indígena.

Figura 21: Órganos de gestión de la educación escolar indígena en los territorios

	Áreas de Educación Escolar Indígena	Asamblea Indígena	Consejos de áreas de educación indígena
Corresponde a	Constituyen la instancia de participación directa de los pueblos indígenas en los procesos escolares del sistema de educación indígena en sus respetivas zonas. Presididos por un director, nombrado por el MEC de una terna propuesta por el Consejo de Área de Educación Escolar Indígena respectivo.	Se encargan de estudiar y recomendar los nombramientos de docentes indígenas y no indígenas propuestos por las comunidades, considerando el respetivo manual de procedimiento para la selección de personal de instituciones educativas indígenas.	Instancia de participación de los estamentos que trabajan directamente en el área de educación escolar indígena, cuyo trabajo se desarrolla en articulación con la Dirección General de Educación Escolar Indígena, dependiente del MEC.
Conformación	Se definen las áreas de educación indígena del territorio, por región occidental y oriental.	-Compuestas por miembros de las comunidades indígenas de una determinada zona geográfica o étnica y serán conformadas en consulta por las comunidades, respetando las aproximaciones geográficas y cooperaciones históricas existentes. -Cada asamblea designará 2 representantes para los consejos de áreas de educación escolar indígena respectivos.	-Representantes de asambleas indígenas. -2 representantes de organizaciones indígenas del área de educación escolar indígena. -2 representantes de entidades gubernamentales y no gubernamentales que trabajan directamente en la educación escolar indígena en la zona. -1 representante de la supervisión educativa del área de educación escolar indígena. -1 director del área de educación escolar indígena o su representante.
Funciones	-Ejecutar la política educativa indígena a nivel del área de		-Facilitar, acompañar y definir la frecuencia de las asambleas indígenas.

	Áreas de Educación Escolar Indígena	Asamblea Indígena	Consejos de áreas de educación indígena
	educación indígena, consensuada con el consejo de área. -Planificar, organizar, coordinar, monitorear y evaluar las actividades pedagógicas y administrativas del área correspondiente. -Crear instancias operativas en su área como parte de su estructura para cumplimiento de la presente ley. -Velar por la buena distribución y aprovechamiento de los recursos y rubros asignados a las instituciones indígenas de su área. -Presidir el equipo con los supervisores en la elaboración del plan estratégico del área de educación, plan operativo anual y el anteproyecto de presupuesto del área, definiendo metas y estrategias consensuadas en el consejo de área. -Promover el trabajo en equipo, la convivencia intercultural y el trabajo cooperativo entre los actores educativos del área. -Presidir y velar por el funcionamiento del consejo de área de educación escolar indígena.		-Buscar estrategias para garantizar como mínimo la paridad de representantes indígenas. -Elaborar y ejecutar las políticas regionales y locales en articulación con las asambleas indígenas, el consejo nacional de educación escolar indígena y las áreas de educación escolar indígena. -Participar en la definición de programas de formación y capacitación docente indígena, considerando las particularidades culturales de cada pueblo. -Habilitar a los docentes indígenas propuestos por las comunidades para su nombramiento ante el órgano correspondiente. -Posibilitar y fiscalizar la producción de materiales didácticos tanto en su propia lengua como en las otras dos oficiales. -Elegir un titular y un suplente para participar del consejo nacional de educación escolar indígena. -Remitir la terna a la instancia correspondiente para el nombramiento del director de área de educación escolar indígena. -Proponer a la instancia correspondiente el nombramiento de los directores, técnicos y supervisores del área de educación indígena, considerando lo aprobado por el manual de selección respectivo. -Analizar denuncias de incumplimiento de la ley 3231/07 y su reglamentación.

Fuente: Ley Nº 3231 y Decreto Nº 8234 (2011).

d) Gestión territorial de la educación inclusiva

La normativa vigente en torno a la educación inclusiva le asigna importantes responsabilidades al nivel territorial en la implementación del modelo inclusivo, estipulando funciones concretas en esta materia tanto para las antiguas coordinaciones departamentales de supervisión como para ambos tipos de supervisiones educativas (Figura 22).

Figura 22: Funciones de la supervisión en el modelo de educación inclusiva

Coordinación departamental de supervisión	Planificar, organizar, coordinar, monitorear y evaluar las actividades pedagógicas y administrativas del departamento, promoviendo el trabajo articulado con los supervisores para la educación inclusiva. Asimismo, gestionará los recursos humanos y materiales necesarios ante las instancias correspondientes.
Supervisión de control y apoyo administrativo	Orientar, apoyar, monitorear y evaluar al personal directivo, administrativo y técnico de las instituciones educativas sobre la gestión técnico-administrativa en el cumplimiento de sus funciones a fin de garantizar la implementación de la educación inclusiva.
Supervisión de apoyo técnico pedagógico	Asesorar, apoyar, monitorear y evaluar al personal directivo, técnico y docente sobre la implementación del currículo oficial y el diseño de la adecuación curricular a nivel local, en coherencia con el curriculum nacional en las instituciones educativas a fin de garantizar la calidad en la atención a alumnos con necesidades de apoyo educativo. Realizará capacitaciones a sujetos según necesidades en conforma conjunta con otras instancias.

Fuente: Decreto Nº 2837 (2014).

Junto a lo anterior, el documento de Lineamientos para un Sistema Educativo Inclusivo en el Paraguay (Resolución Nº 17267, MEC, 2018c) detalla las tareas específicas tanto a las coordinaciones como a las supervisiones pedagógicas en el procedimiento de ajustes razonables (Figura 23).

Figura 23: Funciones de las supervisiones en el procedimiento de ajustes razonables

Coordinador departamental	• Realiza la mediación entre las partes en caso de desacuerdo (familia-escuela). • Los acuerdos derivados o los desacuerdos son asentados en acta. • Eleva a la Dirección General de Educación Inclusiva los casos en los que luego de su gestión mediadora no hayan resuelto.
Técnico de coordinación	• Acompañar la inclusión educativa de los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo. • Brindar apoyo a técnicos de supervisión, directores y docentes y asesoramiento pedagógico en caso de necesidad. • Gerenciar capacitación de los recursos humanos y acompañamiento a planes y programas orientados a brindar una respuesta educativa a alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo. • De no haber acuerdo entre las partes (escuela-familia) en cuanto a la propuesta de ajustes, el técnico de coordinación recibe el caso y lo eleva al coordinador departamental.
Supervisión pedagógico	• Brinda apoyo al técnico de supervisión, directores y docentes en cuanto a procedimientos curriculares y actualización educativa, normas y asesoramiento pedagógico en caso de necesidad. • Aprobar los dictámenes de las diferentes instituciones a su cargo. • Gerenciar la capacitación de los recursos humanos y acompañamiento en planes y programas. • En caso de presentarse desacuerdo entre las partes (familia-escuela) eleva el caso con todos sus antecedentes a la coordinación departamental.

Técnico pedagógico de supervisión	• Brindar apoyo al docente y asesoramiento pedagógico. • Realizar capacitaciones y acompañamiento en planes y programas. • Elabora el dictamen que avale la propuesta curricular significativa con el visto bueno del supervisor pedagógico. • Comunica periódicamente por escrito a la Dirección General de Educación Inclusiva los casos tratados, cantidad y situación de cada uno. • En caso de no haber acuerdo entre las partes (familia-escuela) eleva el caso al supervisor pedagógico y lo revisan para su traspaso a la coordinación departamental.

Fuente: MEC (2018c).

Pese a la especificación en la normativa de las distintas funciones a nivel territorial, según el análisis de la especialista de Unicef, se identifica la ausencia de un enfoque inclusivo (diversidad) en la articulación de acciones entre actores del sistema educativo en cada territorio, además de una limitada coordinación con otros actores que provean las respuestas específicas y especializadas a cada demanda o condición. Junto con ello, los estudios en torno a la implementación de la Ley de Educación Inclusiva disponibles (Florentin et al., 2020) relevan que los supervisores tienen múltiples dudas en relación al tratamiento administrativo y pedagógico que suponen los casos con necesidad de ajustes razonables, y vislumbran la necesidad aún latente de profundizar los esfuerzos de formación y capacitación en lo referente a educación inclusiva abarcando dimensiones de política, cultura y practica educativas -cuestión que coincide con las demandas de la sociedad civil participante en la mesa técnica integrada del mes de marzo 2021.

Una instancia relevante vinculada a la inclusión en el nivel territorial corresponde a los Centros de Apoyo a la Inclusión (CAI) que se configuran en el proceso de reconversión de las escuelas especiales dispuesto por el Plan de Acción Educativa 2018-2023. Según la propuesta al respecto, los Centros de Apoyo a la Inclusión son las instituciones que garantizan la inclusión educativa de los Alumnos con Necesidades Específicas de Apoyo (ANEAE) proporcionando apoyo técnico, metodológico y conceptual mediante el trabajo en equipo de profesionales. Acorde al mismo documento, los centros de apoyo contarán con tres servicios como son:

- **Servicio de Apoyo a la Inclusión:** Ofrece servicios pedagógicos en diferentes áreas a los alumnos con necesidades específicas de apoyo que se encuentran matriculados en escuelas regulares (alumnos incluidos). Debe estar abierto a todos los alumnos de la comunidad que requieran dichos servicios, como así también brindar asesoramiento y asistencia técnica pedagógica a la comunidad educativa donde se escolariza el ANEAE. Se sugiere que cada profesional planifique según las necesidades de cada estudiante y agende por lo menos una vez a la semana la visita pedagógica en la institución en la que se encuentra incluida.
- **Servicios de Apoyo Técnico**: Estos servicios estarán abiertos a la comunidad, y también brindarán atención directa a los estudiantes matriculados en la institución. De acuerdo a los recursos con que cuente la institución, se ofrecerán servicios teniendo en cuenta su especialidad (p.e. sicopedagógica, psicología, fonoaudiología, terapia de lenguaje, psicomotricidad).
- **Intervención Directa con los ANEAE:** Brinda educación integral a los alumnos con necesidades específicas de apoyo con criterios de admisión bien definidos hasta que se dé la inclusión del mismo en alguna institución de la modalidad de EEB, Media o Permanente.

Las funciones específicas definidas en la propuesta se explicitan en la figura 24. Pese a que este proyecto ha estado en discusión por largo tiempo, según dio cuenta la especialista de Unicef, esta propuesta no ha avanzado en su concreción, siendo crucial retomar los esfuerzos en el área. Asimismo, a la fecha, se desconoce el nivel de involucramiento de las autoridades departamentales en relación con el mismo, visualizándose adicionalmente el desafío de reconfigurar las funciones de las instancias territoriales (p.e. supervisión, técnicos) una vez que la propuesta se promulgue oficialmente.

Figura 24: Funciones de los servicios de los Centros de Apoyo a la Inclusión

Servicio de apoyo a la inclusión	• Asesorar a la Institución Educativa en los procesos de elaboración del Proyecto Educativo Institucional con enfoque inclusivo (Accesibilidad física, metodológicas, comunicacionales, etc). • Asistencia técnica al equipo técnico y docente para la eliminación de barrera para la participación y el aprendizaje donde se encuentra incluido el ANEAE • Orientación a familias para los compromisos y ajustes razonables. • Desarrollar lineamientos de orientación y de sensibilización para: docentes, padres de familia y estudiantes. • Orientar a los docentes en la elaboración de procesos de ajustes razonables e identificación de apoyos requeridos. • Establecer con el docente, las estrategias metodológicas y organizativas que permitan la mejor inclusión de los alumnos en la dinámica del aula y el currículo ordinario • Elaboración de materiales específicos para el proceso de enseñanza-aprendizaje. • Planificación de los horarios de apoyo. • Participación en Consejo de profesores para la evaluación y promoción de los alumnos, que incluye la decisión sobre la conveniencia de suspender o modificar la asistencia al apoyo.
Servicio de apoyo técnico	• Elaborar y Ejecutar un plan anual de trabajo conforme a las prioridades de la institución. • Realizar evaluaciones a los estudiantes que lo requieran a fin de detectar las necesidades específicas de apoyo. • Realizar intervenciones directas con el estudiante, en caso que la institución cuente con psicóloga, psicopedagoga, terapista de lenguaje, fonoaudióloga • Orientar a la familia/ encargados o tutores respecto a los apoyos que requiera el estudiante. • Planificar talleres para padres sobre los derechos de las personas con discapacidad. • Articular un plan de trabajo con la profesional de servicio de apoyo. • Sensibilizar a las instituciones educativas sobre la inclusión educativa a fin de que puedan estar en condiciones de brindar educación a los ANEAE.
Intervención directa con los ANEAE (grado) Utilización de programas de EI, EEB, EM	• Detectar necesidades específicas de apoyo, a través de la observación, registro de secuencia de aprendizaje, pruebas diagnósticas. • Elaborar proyecto áulico por grado. • Elaborar un plan con ajustes razonables según la necesidad de cada estudiante. • Registrar las asistencias y ausencias de los estudiantes. • Realizar informes partiendo de evaluaciones cuanti y cualitativa.
Intervención directa con los ANEAE (áreas compensatorias)	• Elaborar un proyecto áulico. • Detectar necesidades específicas de apoyo, a través de la observación, registro de secuencia de aprendizaje, otros instrumentos de evaluación. • Elaborar un plan por área compensatoria para cada estudiante. • Registrar las asistencias y ausencias de los estudiantes. • Realizar informes de logros de cada estudiante.

Servicio de apoyo a la inclusión	• Asesorar a la Institución Educativa en los procesos de elaboración del Proyecto Educativo Institucional con enfoque inclusivo (Accesibilidad física, metodológicas, comunicacionales, etc). • Asistencia técnica al equipo técnico y docente para la eliminación de barrera para la participación y el aprendizaje donde se encuentra incluido el ANEAE. • Orientación a familias para los compromisos y ajustes razonables. • Desarrollar lineamientos de orientación y de sensibilización para: docentes, padres de familia y estudiantes. • Orientar a los docentes en la elaboración de procesos de ajustes razonables e identificación de apoyos requeridos. • Establecer con el docente, las estrategias metodológicas y organizativas que permitan la mejor inclusión de los alumnos en la dinámica del aula y el currículo ordinario. • Elaboración de materiales específicos para el proceso de enseñanza-aprendizaje. • Planificación de los horarios de apoyo. • Participación en Consejo de profesores para la evaluación y promoción de los alumnos, que incluye la decisión sobre la conveniencia de suspender o modificar la asistencia al apoyo.
Servicio de apoyo técnico	• Elaborar y Ejecutar un plan anual de trabajo conforme a las prioridades de la institución. • Realizar evaluaciones a los estudiantes que lo requieran a fin de detectar las necesidades específicas de apoyo. • Realizar intervenciones directas con el estudiante, en caso que la institución cuente con psicóloga, psicopedagoga, terapista de lenguaje, fonoaudióloga. • Orientar a la familia/ encargados o tutores respecto a los apoyos que requiera el estudiante. • Planificar talleres para padres sobre los derechos de las personas con discapacidad. • Articular un plan de trabajo con la profesional de servicio de apoyo. • Sensibilizar a las instituciones educativas sobre la inclusión educativa a fin de que puedan estar en condiciones de brindar educación a los ANEAE.
Intervención directa con los ANEAE (grado) Utilización de programas de EI, EEB, EM	• Detectar necesidades específicas de apoyo, a través de la observación, registro de secuencia de aprendizaje, pruebas diagnósticas. • Elaborar proyecto áulico por grado. • Elaborar un plan con ajustes razonables según la necesidad de cada estudiante. • Registrar las asistencias y ausencias de los estudiantes. • Realizar informes partiendo de evaluaciones cuanti y cualitativa.
Intervención directa con los ANEAE (áreas compensatorias)	• Elaborar un proyecto áulico. • Detectar necesidades específicas de apoyo, a través de la observación, registro de secuencia de aprendizaje, otros instrumentos de evaluación • Elaborar un plan por área compensatoria para cada estudiante. • Registrar las asistencias y ausencias de los estudiantes. • Realizar informes de logros de cada estudiante.

Fuente: Centros de Apoyo a la Inclusión (s/i) – versión borrador compartida por especialista Unicef.

e) Gestión territorial de la primera infancia

En el marco del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y Adolescencia (SNPPINA) presentado en el apartado 2.2.b se estipula de manera explícita la importancia de la

coordinación, articulación y complementación en la política de primera infancia a nivel central, departamental y municipal. Para la gestión efectiva en este plano, junto a la CONPI como instancia central al respecto, la normativa configura a los Consejos Departamentales y Municipales de Niñez y Adolescencia y la creación de las Comisiones Departamentales de Primera Infancia (CODEPI) y las Comisiones Municipales de Primera Infancia (COMUPI) dentro de las estructuras de los Consejos Departamentales y Municipales de Niñez y Adolescencia, con la función de coordinar, articular y complementar los planes, programas y proyectos, y la supervisión, monitoreo y evaluación periódica de la gestión. La figura 25 muestra las funciones de estos órganos territoriales.

Pese a existencia de esta institucionalidad a nivel territorial, la documentación recopilada y las entrevistas efectuadas con la DGEI relevan que la estructura no presenta funcionalidad en muchos departamentos y municipios, cuestión que se vislumbra como un obstaculizador importante para fortalecer la atención integral de los niños y niñas. Así, por ejemplo, según la evidencia expuesta por Unicef al año 2018, de las 17 gobernaciones 3 de ellas tenían Consejos Departamentales de Niñez y Adolescencia activos y solo 6,7% de los distritos del país contaban con Consejos Municipales que sesionaban regularmente (Unicef, 2018). A lo anterior se añaden problemáticas en materia de la capacitación y acompañamiento a los Consejos territoriales en pos del cumplimiento de sus funciones (Unicef, 2018).

Figura 25: Funciones de la institucionalidad territorial del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y Adolescencia

Instancia	Funciones	Miembros
Consejo Departamental	• Aprobar los planes y programas para el departamento y apoyar su ejecución. • Apoyar a las municipalidades del departamento para la ejecución de los programas respectivos. • Dictar su reglamento.	Un representante de: • Gobernador • Junta departamental • Respectivos Secretarios Departamentales de Salud y Educación • Organizaciones no gubernamentales de bien público y sin fines de lucro del departamento que realicen acciones dirigidas a los sujetos de este código • Organizaciones de niños del departamento • Consejos municipales
Consejo Municipal	• Orientar prioritariamente sus gestiones al desarrollo de programas de atención directa y de promoción integral de los derechos del niño y adolescente en su municipio. • Coordinar los programas y acciones emprendidos por las instituciones públicas y con las instituciones privadas orientadas a los niños y adolescentes. • Proponer a la municipalidad el presupuesto anual de los programas de la oficina dirigidos a la niñez y adolescencia. • Dictar su propio reglamento.	Un representante de: • Intendente • Junta municipal • Organizaciones no gubernamentales de bien público y sin fines de lucro del municipio, que realicen acciones dirigidas a los sujetos de este código • Comisiones vecinales o comisiones de fomento del municipio • Organizaciones de niños

Instancia	Funciones	Miembros
Consejería municipal por los derechos del niño, niña y adolescente (CODENI)	• Intervenir preventivamente en caso de amenaza a transgresión de los derechos del niño o adolescente, siempre que no exista intervención jurisdiccional, brindando una alternativa de resolución de conflictos. • Brindar orientación especializada a familias para prevenir situaciones críticas. • Derivar a la autoridad judicial los casos de su competencia. • Llevar un registro del niño y el adolescente que realizan actividades económicas, a fin de impulsar programas de protección y apoyo a las familias. • Apoyar la ejecución de medidas alternativas a la privación de libertad • Coordinar con las entidades de formación profesional programas de capacitación de los adolescentes trabajadores. • Proveer servicios de salas maternales, guarderías y jardines de infantes para la atención del niño cuyo padre o madre trabaje fuera del hogar.	La CODENI depende del municipio, no tiene relación de dependencia con el consejo municipal. El equipo debe contar con profesionales abogados, psicólogos, trabajadores sociales y de otras disciplinas y personas del lugar, de reconocida trayectoria en la prestación de servicios a su comunidad. En los municipios en donde no estén creadas estas oficinas, la intendencia cumple las funciones de la CODENI.

Fuente: Gobierno de la República del Paraguay (2020).

f) Consejos Departamentales y Distritales de Educación (CDE)

Junto a las DDE y las supervisiones, desde hace más de dos décadas, la Ley General de Educación (1998) instruyó la conformación en cada departamento de los **Consejos Departamentales de Educación (CDE)** de manera de promover la descentralización educativa y potenciar la participación de los gobiernos subnacionales y de la comunidad en la gestión educacional de los territorios. Los CDE están integrados por i) el gobernador (quien lo preside), ii) un intendente de los municipios en representación de sus pares en el departamento, iii) el director educativo departamental del MEC, iv) el secretario de educación de la gobernación, v) un representante de los gremios docentes debidamente acreditados, vi) un representante de las cooperadoras escolares, vii) un representante de gremios estudiantiles, viii) otros representantes de la sociedad conforme a las características del departamento (Ley Nº 5469, 2017), que cumplen tareas *adhonorem* en el rol. Adicionalmente, la Carta Orgánica establece que los CDE deben promover la instalación de **Consejos Distritales de Educación**, los cuales -según han dado cuenta funcionarios del MEC- aún no entran en total funcionamiento (sólo 2% estaban operando al 2020) ni se ha diseñado la normativa al respecto.

Según la regulación vigente, las funciones de los CDE incluyen la formulación de las políticas educativas departamentales en alineación a las nacionales, acompañar su implementación asegurando su ajuste a la realidad y a las necesidades locales, y participar en la elaboración del anteproyecto del presupuesto educativo del departamento (Ley Nº 5749, 2017) (Figura 26). La Carta Orgánica del MEC define que los

CDE tienen autonomía funcional, dictarán su propio reglamento y actuarán en estrecha relación con el MEC, a través de la Dirección Departamental de Educación. Acorde a la evidencia recogida, los CDE han mantenido un funcionamiento irregular en el tiempo y al año 2020 estos estaban constituidos en un 85% de los departamentos, persistiendo la meta de lograr su configuración en la totalidad de los territorios. Junto a la irregularidad de su operación, la información en esta área da cuenta que -incluso cuando existen- éstos únicamente se orientan a articular acciones vinculadas a la alimentación y a las mejoras de infraestructura, sin disponer de un rol preponderante en la gestión educativa del territorio ni constituirse en un espacio de participación de la comunidad local. Asimismo, como varios actores entrevistados reconocen y se ha discutido en las mesas técnicas, la lógica de participación social con la cual fueron creados se ha sustituido por una operación de carácter político-partidario, cuestión que ha obstaculizado severamente su funcionamiento y aporte a la gestión departamental.

Figura 26: Funciones de los Consejos Departamentales de Educación (CDE)

- Formular las políticas educativas departamentales en consonancia con las políticas educativas nacionales.
- Promover la participación de municipios, padres de familia, gremios docentes y otras organizaciones departamentales en la elaboración, ejecución y seguimiento de los proyectos educativos.
- Acompañar la implementación de las políticas educativas, en el departamento, asegurando que las mismas hayan sido adaptadas a la realidad y a las necesidades locales.
- Colaborar con la adecuación del currículum nacional a las características y necesidades educativas del departamento.
- Facilitar el cumplimiento del calendario escolar, sobre la base de los días de base establecido en la ley, considerando la realidad local.
- Concertar líneas de acción con los municipios y otros actores de la sociedad local, para coadyuvar en el mejoramiento de la calidad, equidad, pertinencia e inclusión educativa en el departamento,
- Promover la actualización permanente del diagnóstico de la situación de la educación en el Departamento, sobre la base del análisis de las estadísticas continuas y los resultados de las evaluaciones de rendimiento académico.
- Proponer líneas de investigación y programas específicos para la mejora del rendimiento académico en el departamento.
- Proponer acciones que ayuden a la optimización de la inversión pública en educación, promoviendo la aplicación de los recursos en forma coordinada entre el MEC, el gobierno departamental, los municipios y las instituciones.
- Participar en la elaboración del anteproyecto de presupuesto educativo de cada una de las instituciones responsables de la educación en su Departamento, promoviendo el trabajo coordinado y orientado al bien común.
- Promover la integración de los consejos distritales de educación.

Fuente: Ley Nº 5749 (2017).

Una de las tareas de la gestión que se desarrollan a nivel territorial corresponde al proceso de **microplanificación de la oferta educativa** que involucra a actores del MEC departamental, de las gobernaciones y municipios, y a los directores de las instituciones educativas. Los objetivos declarados de este proceso son i) utilizar la metodología de microplanificación como instrumento que permite garantizar la equidad e impulsar la calidad en el acceso a la educación, la permanencia en el sistema educativo nacional y la culminación del nivel/modalidad correspondiente, ii) promover el uso eficiente de los recursos destinados al sector en los diferentes niveles y modalidades educativos en los ámbitos institucional, departamental y central, a través del ordenamiento territorial de la oferta educativa, iii) instalar la capacidad técnica a nivel central y departamental en el proceso de microplanificación educativa, y iv) fomentar la participación activa y la toma de decisiones responsables de los actores involucrados en el proceso de microplanificación (MEC, 2014b).

El proceso de microplanificación definido incorpora cuatro fases principales incluyendo i) un diagnóstico, ii) la identificación de requerimientos y de reasignación de recursos, iii) la asignación de recursos, y iv) la evaluación del proceso (Figura 27). En la práctica, según la información recogida en la Dirección General de Planificación Educativa, el proceso se inicia con la completitud de un formulario de local escolar de parte de los directores en la cual inscriben sus diversos requerimientos en materia de infraestructura, equipamiento, alimentación, personal, y habilitación de secciones o cursos. Posteriormente, se desarrolla una reunión de los actores del MEC departamental con representantes de los municipios y la gobernación. En dicha reunión, se priorizan las demandas y se establece un listado preliminar, el cual es transmitido al MEC para las necesidades de recursos humanos y habilitaciones, mientras que lo vinculado a infraestructura, equipamiento y alimentación escolar es cubierto con recursos descentralizados del Fondo Nacional de inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE)[25]. Si bien la visión de actores claves del MEC a cargo del proceso da cuenta que el proceso tiene múltiples fortalezas ya que ha permitido lograr una cierta articulación en torno a la priorización de las necesidades locales, los funcionarios a cargo del procedimiento relevan que persiste el desafío de, por un lado, lograr una mayor coordinación inter-institucional en la posterior distribución de recursos -ya que en varias oportunidades se duplican esfuerzos en similares escuelas o colegios- y, por otro lado, de proveer un apoyo técnico y especializado a los directores para completar el formulario inicial de requerimientos.

Desde una mirada más amplia -como se profundiza en el capítulo de Financiamiento- la evidencia recogida da cuenta que en la actualidad los recursos gestionados por gobernaciones y municipios carecen de una fiscalización exhaustiva y de mecanismos robustos de rendición de cuentas, lo cual se constituye como un importante obstaculizador para el correcto funcionamiento de este proceso y el aseguramiento del buen uso de los fondos transferidos.

Figura 27: Fases de la microplanificación de la oferta educativa

	Objetivos	Actores involucrados	Fuentes de información	Producto
Diagnóstico	• Conocer la situación educativa del departamento en contexto socio-demográfico, económico, cultural en el cual se desarrolla la actividad educativa. • Elaborar, actualizar o ajustar el diagnóstico educativo departamental conforme a la realidad educativa. • Instalar capacidad técnica a nivel departamental en el análisis y uso de la información.	Coordinador departamental de supervisión educativa. Supervisión de apoyo técnico pedagógico. Supervisión de control y apoyo administrativo. Unidad departamental de estadística. Dirección General de Planificación Educativa. Consejos departamentales de educación.	Datos secundarios	Diagnóstico educativo que dé cuenta de: Contexto Acceso Tasa escolarización Eficiencia Equidad Logros de aprendizaje Recursos Organizacional

[25] Este tema se profundiza en el diagnóstico del eje de Financiamiento Educativo.

	Objetivos	Actores involucrados	Fuentes de información	Producto
	• Promover espacios de participación de actores locales.			
Identificación de requerimientos y de reasignación de recursos	• Identificar los requerimientos en términos de secciones, recursos humanos, infraestructura física y almuerzo escolar de las instituciones educativas existentes a nivel departamental y local para atender la demanda educativa. • Identificar los recursos a reasignar, conforme a los criterios, procedimientos, normativas vigentes y el proyecto educativo institucional. • Identificar necesidad de habilitación de un nivel/modalidad o de instituciones educativas para los diferentes niveles conforme a la demanda y oferta educativa del área de influencia. • Promover la participación activa de actores departamentales y locales, coordinadores y técnicos, supervisores, directores, técnicos, docentes y representantes de ACE, referentes de las gobernaciones y municipalidades en la identificación de requerimientos y en proceso de reasignación de recursos. • Instalar mecanismos de utilización eficiente de los recursos destinados al sector, tanto en la asignación como en la reasignación.	Direcciones generales del MEC . Coordinación departamental de supervisión educativa. Supervisiones de ambos tipos. Dirección de infraestructura. Consejos departamentales de educación. Gobernación. Municipalidad.	Fuentes secundarias	Informe que de cuenta de: Secciones RRHH Infraestructura Recursos a reasignar Listado de IE seleccionadas para almuerzo escolar Sistematización de la participación de los actores involucrados Informe del proceso de implementación

	Objetivos	Actores involucrados	Fuentes de información	Producto
Asignación de recursos	• Asignar eficientemente los recursos destinados al sector, conforme a los criterios, procedimientos, normativas vigentes y disponibilidad presupuestaria. • Garantizar la equidad en la oferta educativa por medio de mecanismos objetivos de asignación de recursos.	Direcciones generales del MEC Coordinación departamental de supervisión educativa Supervisiones de ambos tipos Dirección de infraestructura Consejos departamentales de educación	Presupuesto aprobado por ley Solicitud de requerimientos Normativas vigentes Cuadro de personal de IE	Informe con: Cantidad de recursos por ítem Sistematización de requerimientos de recursos de departamentos Informe de proceso de implementación
Evaluación del proceso de microplanificación de la oferta educativa	• Evaluar en forma participativa el resultado de la microplanificación educativa, a fin de realizar ajustes a la metodología implementada en cada una de las fases para el próximo ciclo.	Direcciones generales del MEC Coordinación departamental de supervisión educativa Supervisiones de ambos tipos Dirección de infraestructura Consejos departamentales de educación Instituciones educativas	Informes del proceso Grupos focales	Informe de evaluación Ajuste de la metodología

Fuente: MEC (2014b).

g) Respuesta a la pandemia del Covid-19

La respuesta a la pandemia del Covid-19 durante el año 2020 diseñada por el país le asigna un rol de alta importancia al nivel territorial. Así, la resolución Nº 358/2020 dispuso que las DDE y las supervisiones realizaran el acompañamiento y seguimiento necesario para que todas las instituciones educativas, docentes y estudiantes de sus respectivas localidades puedan acceder a la plataforma a través de los medios tecnológicos disponibles. En caso contrario, se planteaba que los materiales debían ser provistos en formato impreso a cada estudiante.

De manera más precisa, el Plan de Educación en tiempos de pandemia (MEC, 2020c) establece orientaciones para los directores de las DDE y supervisores, estipulando que estos deben gestionar los requerimientos de la oferta educativa en los aspectos pedagógicos y administrativos, garantizar el funcionamiento de las instituciones educativas a través del teletrabajo, y mantener y actualizar los sistemas de información y de gestión del MEC. Para ello, se establecen directrices claves de ser realizadas (Figura 28), que -como se puede ver- involucran tanto labores de supervisión como de retroalimentación de los procesos pedagógicos y administrativos. Junto con ello, cabe destacar que en

la descripción de las orientaciones se enfatiza la importancia del ajuste a la realidad educativa y a las necesidades locales en los contenidos curriculares priorizados, y se promueve el despliegue de mecanismos de comunicación y participación permanente con los actores locales.

Según relevan los actores vinculados a la gestión departamental del MEC, la pandemia contribuyó a fortalecer el proceso de instalación de las DDE, y fueron ellas junto a los supervisores quienes llevaron adelante el acompañamiento para la educación remota. Un aspecto importante de destacar es que durante este periodo se conformó en cada DDE una unidad de innovación pedagógica -formada por alrededor de 12 personas- que estuvo a cargo de elaborar los materiales de las asignaturas a trabajar en las instituciones educativas de cada territorio. Junto con ello, desde los territorios se configuró la figura de los 'docentes nacionales' que complementaron el desarrollo del diseño de los materiales y sustituyeron a los profesores que no pudieron continuar en sus labores en este periodo, conformando un equipo de 80 maestros que se espera aumentar a 120 personas prontamente. Por último, según lo relatado por los funcionarios, se espera que el acompañamiento desarrollado por los supervisores a las instituciones educativas en esta fase se siga ejecutando de manera permanente.

Figura 28: Orientaciones para directores departamentales y supervisores

- Realice todas las actividades emanadas de las autoridades del MEC, a fin de asegurar el proceso de aprendizaje de los estudiantes.
- Garantice la implementación, seguimiento y evaluación del Plan de Educación en tiempos de pandemia "Tu escuela en casa" en todos los niveles y modalidades educativas.
- Asegure que todo el personal pedagógico y administrativo desarrolle sus actividades en la modalidad presencial o teletrabajo, según las orientaciones emanadas por el MEC.
- Monitoree la cobertura y permanencia de los estudiantes en los diferentes niveles y modalidades de su área de competencia, en especial, para la identificación de estudiantes en riesgo de abandono escolar.
- Realice periódicamente reuniones virtuales de trabajo, vía MS Teams, con fines de retroalimentación de los diferentes procesos pedagógicos y administrativos.
- Monitoree y evalúe el uso efectivo de la Plataforma de recursos digitales "Tu Escuela en Casa".
- Vele por el cumplimiento del "horario nacional de clases" de cada nivel/modalidad educativa.
- Asegure el desarrollo de los contenidos curriculares básicos e imprescindibles adaptados a la realidad educativa y a las necesidades de cada zona y región, acorde a los planes de clases emanadas por el MEC.
- Coordine con las instancias pertinentes el operativo de distribución de guías y cuadernillos destinados a los estudiantes que no disponen de conectividad a través del teléfono celular de la casa.
- Gestione las acciones pertinentes con los padres/tutores de los estudiantes y directores de instituciones educativas para la movilidad de estudiantes dentro del sistema educativo, en especial de los estudiantes que provienen del sector privado y privado subvencionado.
- Establezca mecanismos de comunicación y participación con gremios docentes, municipios, consejos educativos departamentales, entre otros, para contribuir al logro del proceso de enseñanza – aprendizaje.

Fuente: MEC (2020c).

3.3. Avances, fortalezas y debilidades

La revisión de las características de la gestión a nivel territorial muestra que Paraguay, en los últimos años, ha introducido importantes iniciativas dirigidas a fortalecer el rol de los departamentos en la conducción educativa de las distintas jurisdicciones. Así, desde la promulgación de la Carta Orgánica, el sistema educativo cuenta con una nueva estructura institucional a nivel intermedio conformada por

las Direcciones Departamentales de Educación (DDE), que corresponden a órganos desconcentrados del MEC asentados en cada departamento y la capital. Si bien las DDE son designadas como 'órganos ejecutores', estas poseen la atribución de, en alineación con la política nacional, planificar la gestión departamental y ajustar las políticas educativas diseñadas por el nivel central a la realidad local. Asimismo, el país dispone de un sistema de supervisión anclado a nivel departamental que distingue entre una supervisión administrativa y una supervisión técnico-pedagógica, con la expectativa de que esta última cumpla la tarea fundamental de verificar la implementación curricular pero también de asesorar a las instituciones educativas en esta área. De manera de mejorar la supervisión, se han hecho importantes esfuerzos por iniciar un proceso de reingeniería en su organización y distribución territorial, se han realizado avances para fortalecer su equipamiento e infraestructura, a lo que se suma el que durante la última década se ha establecido un proceso de selección por concurso público y se ha ajustado el procedimiento de evaluación formativa del desempeño, el cual actualmente se encuentra en proceso de revisión en un trabajo conjunto entre la Dirección General de Gestión Educativa Departamental, las DDE y el INEE. Por último, cabe dar cuenta que a nivel departamental, existen instancias determinadas por ley orientadas a la articulación territorial entre los distintos actores involucrados en la educación y a potenciar la participación de la comunidad como son los Consejos Departamentales de Educación (CDE) y los Consejos Distritales de Educación en actual proceso de conformación, así como también una estructura y una definición de responsabilidades a nivel territorial para la gestión de la inclusión, la educación escolar indígena y la atención integral a la primera infancia.

Sin desconocer los esfuerzos realizados por Paraguay dirigidos a potenciar la gestión del nivel intermedio, el diagnóstico identifica distintas debilidades que han permanecido en el tiempo y otras que han acompañado a la conformación de la nueva institucionalidad, los cuales han obstaculizado el avance hacia un nivel intermedio que lidere una gestión educativa territorial que responda a las particularidades locales, ponga en el centro el mejoramiento de la educación departamental, y le entregue a las instituciones educativas un acompañamiento técnico-pedagógico de calidad. Así, a la luz de la revisión de la literatura internacional y la información recopilada, se visualizan los siguientes nudos críticos:

- **La ausencia de una definición clara de las responsabilidades de las Direcciones Departamentales de Educación y de una mayor autonomía para la gestión educativa**

Si bien las nuevas DDE se incorporaron con la Carta Orgánica con la expectativa de constituirse en la institucionalidad desconcentrada del MEC a nivel departamental, la instalación de estas Direcciones -junto con no estar inscrita en el marco de un plan de desconcentración de la gobernanza del sistema educativo- no se ha acompañado de la definición específica y explícita de la distribución de sus funciones con respecto a las del nivel central, ni se ha traducido en una ampliación de la autonomía para la gestión departamental, cuestión que ha repercutido en distintas tensiones en el área y limita fuertemente las potencialidades del proceso iniciado (Channa, 2015).

Por un lado, la evidencia recopilada da cuenta que las funciones de las DDE establecidas en la Carta Orgánica y las nuevas expectativas del rol no son congruentes con la diversidad de aproximaciones de parte de los directores de las DDE a su labor, en la cual -según las reuniones sostenidas con ellos- sigue primando la descripción centrada en el asegurar que las políticas y programas determinados a nivel

central se cumplan dentro de su jurisdicción. Este aspecto pone al centro la escasa apropiación de su papel mayor en la formulación y conducción de una política educativa departamental.

Por otro lado, aun cuando la conformación de las DDE se señala como parte de un proceso de desconcentración de la gestión, el diagnóstico identifica la existencia de una tensión en la definición del papel que la normativa educacional le asigna las DDE, la cual -si bien incluye la función de 'conducir' la implementación de las políticas educativas, las impulsa a participar en la formulación de un plan estratégico departamental y a contextualizar la política nacional - se ve conflictuada con la designación de órganos meramente 'ejecutores' que plantea la Carta Orgánica. La existencia de esta tensión ha contribuido, acorde a las reuniones sostenidas con las DDE, en variados conflictos de autoridad en torno a la toma de decisiones, en que -según varios actores locales relataron- algunas iniciativas realizadas por los gestores departamentales han sido, posteriormente, desautorizadas por el nivel central, provocando un desincentivo hacia la posibilidad de tomar decisiones a futuro.

Junto con lo anterior, y contrario a los postulados de la desconcentración educativa, la constitución de las DDE no se ha acompañado hasta ahora de la entrega de mayores atribuciones para la gestión. Así, la evidencia da cuenta que estas carecen de autonomía o de un mayor involucramiento en materias claves, como son las decisiones en torno a sus recursos humanos o el manejo de un presupuesto propio -que siguen siendo definidos y gestionados centralizadamente-, cuestión que obstaculiza su eventual alineación con los objetivos potencialmente trazables en torno al mejoramiento territorial de la educación. A modo de ejemplo, según han relatado funcionarios del MEC, las DDE administran en la actualidad los movimientos de personal que responden a los rubros de las instituciones educativas, en base a un presupuesto definido centralmente, aspecto que genera dificultades por la desarticulación entre las decisiones y la administración propia de los recursos.

Es importante señalar que la importancia de avanzar hacia la mayor desconcentración o descentralización al respecto es apoyada por los participantes de la sociedad civil en las mesas temáticas, quienes apuntan al imperativo de promover que las DDE y las supervisiones sean capaces de tomar decisiones con autonomía -en particular en materia curricular y pedagógica- de manera de adecuarse a las realidades y particularidades locales de los distintos territorios y sus instituciones educativas.

- **La insuficiente dotación de los recursos humanos y materiales necesarios para la gestión educativa departamental**

Aun cuando desde la promulgación de la Carta Orgánica las DDE ya se encuentran conformadas en los 17 departamentos y en Asunción, el proceso de instalación no se ha seguido del apoyo a la implementación de una estructura organizativa idónea para responder a sus funciones, ni se las ha dotado de los recursos humanos y materiales necesarios para su operación. Estos distintos aspectos resultan en un consenso en torno a que la nueva arquitectura institucional no se ha condicho con una transformación sustantiva de las condiciones claves que permitan dar respuesta a las expectativas y responsabilidades depositadas en ellas.

Por un lado, en términos de los recursos humanos, si bien existe una resolución que establece un nuevo modelo de gestión departamental y una propuesta de organigrama para las DDE, la evidencia

recopilada revela que ésta no se encuentra implementada en cada uno de los departamentos, identificándose que mientras algunas han transitado hacia esquemas alineados a la resolución y el modelo propuesto, otras se han mantenido con arreglos heredados y poco proclives para las tareas encomendadas por la Carta Orgánica.

Sumado a la falta de una estructura organizacional alineada al rol, la información recogida da cuenta de la ausencia de una definición del número de funcionarios necesarios para el trabajo eficaz de las instituciones y de la dotación de los rubros requeridos al respecto, cuestión que repercute en amplios diferenciales entre las DDE al respecto y en un diagnóstico crítico de parte de los propios directores en torno a la insuficiencia del número de agentes técnicos y administrativos disponibles.

Por otro lado, la evidencia aportada por distintos actores permite afirmar que no todas las DDE cuentan hoy en día con la infraestructura, el equipamiento y los recursos necesarios para su operación. Así, subsisten instituciones que no disponen de un local para su funcionamiento, en varios casos éstas no tienen el equipamiento material y tecnológico necesario para su operación (p.e. computadores, conexión a internet), y concuerdan en que no poseen los recursos económicos fundamentales para solventar sus gastos corrientes.

- **La débil instalación de una gestión basada en evidencia que ponga al centro el mejoramiento de la educación departamental**

Si bien la definición de las funciones de las DDE incorporan tanto su participación en la formulación de un Plan Estratégico Departamental como en otras tareas contribuyentes al progreso de la calidad, equidad e inclusión en la jurisdicción, la información disponible devela que, en la práctica, las instituciones mantienen un rol principalmente centrado en resguardar el cumplimiento de la normativa y de las políticas, planes o programas del nivel central y/o en actividades administrativas, sin haber transitado a un rol protagónico en el despliegue de una gestión territorial basada en evidencia y orientada al mejoramiento de la situación educativa de los departamentos. A esto se suma, desde la visión de Unicef, el escaso reconocimiento del enfoque de la diversidad en la cultura institucional y los modelos de gestión de los directores y autoridades departamentales.

En esta área, los antecedentes revisados dan cuenta que, aun cuando en la actualidad algunas de las DDE disponen de planes educativos, comúnmente se trata de instrumentos que establecen las actividades a ser efectuadas, sin disponerse de un proyecto estratégico de la gestión educativa departamental que se base en un diagnóstico profundo de la realidad educativa del territorio a partir de los datos disponibles al respecto y que se oriente con metas e indicadores medibles a la mejora educativa de la jurisdicción.

A la ausencia de planes estratégicos centrados en la mejora de la situación educativa se añade la inexistencia de mecanismos de monitoreo de parte de las DDE hacia la labor de las supervisiones y de procedimientos de evaluación de la gestión departamental. Asimismo, si bien se ha establecido un Plan de Rendición de Cuentas a la ciudadanía de parte del MEC que involucra al nivel departamental, no existe evidencia de la existencia de procesos formalizados de rendición de cuentas de la propia gestión de las DDE tanto ante el MEC como ante las comunidades educativas que sirven.

- **La falta de estrategias de profesionalización del cargo de Director Departamental y de construcción de capacidades para la gestión en los equipos departamentales**

Sin desconocer la reciente instalación de las DDE, el diagnóstico releva que el importante avance en la constitución de esta nueva institucionalidad no se ha acompañado de la incorporación de procedimientos que aseguren la existencia de un liderazgo fuerte en su interior, ni de iniciativas dirigidas a la construcción de capacidades en gestión educativa que permitan a los equipos departamentales cumplir las responsabilidades encomendadas.

Por un lado, los actuales Directores Departamentales de Educación son designados por el Ministro de Educación y Ciencias en tanto cargos de confianza. Contrario a la situación anterior de los Coordinadores Departamentales, estos no son elegidos por concurso público de oposición, no existe un perfil que estipule los requisitos para cumplir este importante cargo de la gestión educativa departamental ni se ha diseñado e implementado un procedimiento de evaluación de su desempeño. Así, pese a las relevantes funciones que el MEC ha delegado en estos actores, no existen dispositivos que aseguren que quienes detentan el rol sean técnicamente los mejores candidatos o que dispongan de ciertas competencias específicas necesarias para la gestión departamental. La ausencia de este tipo de mecanismos vuelve a este importante cargo como uno altamente permeable a la potencial influencia de lógicas políticas en su nombramiento, yendo en desmedro del perfil técnico requerido para el liderazgo a nivel intermedio.

Por otro lado, la evidencia da cuenta de la inexistencia de iniciativas de formación que permitan que tanto los líderes como sus equipos dispongan de las competencias fundamentales para conducir la gestión educativa departamental, visualizándose una amplia demanda por el desarrollo de actividades orientadas al desarrollo de las capacidades -particularmente en materia de planificación estratégica y uso de datos para el monitoreo y la evaluación de la gestión.

- **El bajo acompañamiento técnico-pedagógico de las supervisiones a las instituciones educativas**

Pese a la existencia de una división de funciones entre los supervisores de apoyo y control administrativo y los de apoyo técnico-pedagógico, el diagnóstico pone en evidencia que ambos tipos de supervisiones mantienen un enfoque primordialmente de control centrado en la supervigilancia del cumplimiento de las disposiciones establecidas por el MEC central. En esta línea, distintos estudios establecen que, desde la visión de los actores educativos, las supervisiones le otorgan escasa relevancia a las funciones de asesoramiento pedagógico, concentran sus labores en la observancia de la ejecución de la normativa educacional, realizan un insuficiente proceso de devolución de los resultados de las acciones y/o evaluaciones que llevan a cabo en las instituciones escolares, y ejecutan su labor con escasa articulación con los objetivos estratégicos del sistema educativo en materia de cobertura o calidad (Elías y Bareiro, 2017; Rodas y Ortellado, 2018; Osmar et al., 2016). Esta visión crítica respecto de las supervisiones es refrendada por los participantes de la sociedad civil en las mesas temáticas que aluden a la primacía de un rol basado en las peticiones de documentos o procedimientos burocráticos en desmedro del apoyo pedagógico. Así, como se discutió en la mesa temática 3 subsiste la demanda de que las supervisiones se transformen en un referente del mejoramiento, la calidad y la innovación educativa, fortaleciendo su rol de acompañamiento cercano, situado y contextualizado a las particularidades de las instituciones escolares y su entorno.

Dentro de las debilidades en este ámbito confluyen distintos nudos críticos. De un lado, parte de las debilidades en esta área proceden del alto volumen de tareas que la normativa les asigna a los supervisores y del escaso énfasis en la descripción de sus funciones del rol fundamental que -en particular la supervisión de apoyo pedagógico- tienen en el apoyo al mejoramiento de las instituciones educativas. Además, la evidencia da cuenta que, a las funciones definidas en la regulación, se adicionan múltiples otras tareas que ocupan gran parte del tiempo e inciden en la menor atención al acompañamiento técnico a los establecimientos, como, por ejemplo, la resolución de problemas en los establecimientos (p.e. conflictos, tomas, etc.), la respuesta a peticiones específicas del nivel central, de las gobernaciones o municipios, y su colaboración en actividades no necesariamente vinculadas a la educación pero que, por su cercanía a las escuelas, son encomendadas a apoyar (p.e. acciones de desparasitación).

De otro lado, las posibilidades de orientar el rol de la supervisión hacia el apoyo en terreno a las instituciones educativas se ven mermadas por la importante desorganización en la distribución territorial de las supervisiones y el usual alto número de instituciones educativas a su cargo. Acorde a la visión de distintos actores, el problema histórico en esta área es producto de un crecimiento desregulado de supervisiones movido por influencias políticas y exento de criterios técnicos. Si bien hoy existen resoluciones que reglamentan el número máximo de instituciones educativas por supervisión (estableciendo criterios para su apertura) y se está trabajando en un proceso de reingeniería al respecto, el problema de la desorganización territorial previa no ha sido aún resuelto - permaneciendo una fuerte demanda entre los integrantes de la mesa técnica 3 por un cambio profundo al respecto.

Por último, un obstaculizador no menor en este ámbito corresponde, en la percepción de distintos actores y las cifras visualizadas, a la insuficiente disposición de técnicos en las supervisiones, la ausencia de equipos especializados según los distintos niveles y modalidades de las instituciones educativos a su cargo, y de un calce adecuado entre la formación de los supervisores con las necesidades de las escuelas y colegios, todos elementos que impiden el logro de un soporte más fino y efectivo. En la misma dirección, según se ha discutido en las mesas técnicas integradas, existe una visión crítica en torno a la carencia de supervisores especialistas en inclusión y en educación intercultural e indígena que permitan apoyar estas áreas, lo que redunda en una fuerte demanda desde la sociedad civil hacia la incorporación de talentos humanos especializados en estos ámbitos a nivel territorial.

- **La escasa institucionalización de las iniciativas de profesionalización de los supervisores y los técnicos de apoyo**

Si bien Paraguay ha avanzado al establecimiento de un proceso de selección transparente por concurso de oposición para los supervisores, ha definido un perfil de acceso a la función y ha introducido un mecanismo de evaluación de su desempeño, se visualizan importantes obstaculizadores para la consolidación de un cuerpo de asesores con las competencias y capacidades requeridas para apoyar a las instituciones educativas en la mejora escolar (Banco Mundial, 2019; Rodas y Ortellado, 2018). En esta área, la evidencia recopilada da cuenta que el país no ha logrado universalizar el acceso al cargo por concurso de los supervisores y no dispone de un procedimiento transparente, objetivo y profesionalizado para la selección de los técnicos de apoyo. Estos distintos aspectos repercuten en una

constatación transversal en torno a la permanencia en el tiempo de criterios políticos en la designación de quienes se desempeñan en las supervisiones y la usual práctica -comentada por distintos actores- de trasladar a las supervisiones a docentes sumariados, con enfermedades o que han tenido problemáticas en las escuelas y colegios, que han contribuido a restarle legitimidad o credibilidad a las instituciones. Así, tal como fue planteado en la mesa técnica 3, existe acuerdo en la importancia de blindar a las supervisiones de fuerzas externas -sobre todo político partidarias- asegurando criterios técnicos y profesionalizados para quienes se desempeñan en su interior.

Sumado a la existencia de espacios de discrecionalidad en esta materia, el modelo de evaluación del desempeño establecido para los supervisores -además de ser homogéneo para los distintos tipos de supervisores- no se basa en una visión que ponga al centro el importante rol que estos agentes podrían jugar en el desarrollo de las capacidades de las instituciones educativas y no es claro que al alcanzar un buen puntaje en la evaluación ésta se traduzca necesariamente en mejoras de la calidad de la educación que reciben los estudiantes ya que se desconoce si existe alguna relación entre los resultados de la evaluación y el desempeño de las instituciones educativas de las zonas que atienden. A esto se añade, la identificación de que el procedimiento de evaluación, incluso en la dimensión pedagógica, responde más a una perspectiva de control que a un mecanismo orientado a la mejora y al crecimiento profesional.

Finalmente, cabe notar que, si bien el ser docente es un requisito para ser supervisor y técnico de supervisión, la disposición de esta formación inicial no asegura que estos tengan las competencias y habilidades requeridas para acompañar a las instituciones educativas. En este plano, se identifica que Paraguay no dispone en la actualidad de oportunidades de formación continuas y sistemáticas para ambos puestos, existiendo una sentida demanda por una mayor capacitación de parte del MEC o de las DDE dirigidas a fortalecer calidad del soporte que buscan entregar a las instituciones educativas. En la misma línea, según se resaltó en las mesas técnicas integradas de inclusión, surge la petición desde la sociedad civil por la incorporación de supervisores capacitados en esta temática que permitan apoyar y dar respuesta a las problemáticas en esta materia experimentadas por los estudiantes y sus familias. Este punto se ve refrendado por el diagnóstico de la implementación de la Ley de Educación Inclusiva y su reglamentación efectuado el año 2020 (Florentín et al., 2020) que releva la necesidad de profundizar los esfuerzos de formación de los supervisores en la dimensión política, cultural y en las prácticas pedagógicas inclusivas, con el fin de propiciar el cumplimiento efectivo de las normativas y proveer un acompañamiento a las instituciones educativas en esta materia. Por último, y en la misma dirección, subsiste una demanda -según releva la especialista de Unicef en interculturalidad- por recursos humanos técnicos calificados en las direcciones de áreas de pueblos y en algunas supervisiones para acompañar los distintos procesos y desafíos vigentes.

- **La limitada articulación territorial para la gestión de la educación intercultural-indígena, inclusiva y de la primera infancia**

Las distintas problemáticas desarrolladas en torno a la gestión territorial de la educación -si bien son transversales a los distintos niveles y modalidades del sistema educativo- se visualizan con mayor intensidad en la gestión de la educación intercultural, indígena e inclusiva, afectando a la población en situación de mayor vulnerabilidad o con demandas específicas de atención educativa. En esta área, junto a las dificultades ya mencionadas en torno a la débil incorporación del enfoque de la educación

en y para la diversidad en los departamentos y los déficits en materia de talentos humanos calificados al respecto, un nudo crítico relevado por los especialistas de Unicef corresponde a la limitada articulación institucional en los territorios para la gestión al respecto.

Por un lado, en torno a educación intercultural y en especial la educación indígena, se identifica que, pese a la existencia de una estructura de participación de los pueblos, subsisten problemas en la consolidación de las acciones en terreno. Algunos puntos en particular que requieren atención en esta línea corresponden a la falta de reconocimiento institucional de los directores de áreas educativas de pueblos, la necesidad de avanzar a un trabajo coordinado y conjunto con las DDE y los supervisores, así como también a un diálogo y comunicación efectiva con el nivel central para la sinergia territorial.

Por otro lado, en torno a educación inclusiva, se observa que -no obstante la existencia de una definición de funciones de los actores departamentales en pos de la implementación del modelo- persiste la ausencia de un enfoque inclusivo en la articulación de las acciones entre los actores del sistema educativo en cada territorio, además de una limitada coordinación con otros agentes que provean las respuestas específicas y especializadas a cada demanda o condición. Las debilidades en la articulación entre los diversos niveles y actores, y sobre todo en lo que se vincula a la atención a estudiantes con barreras para el aprendizaje y la participación por motivos de origen, capacidades, condiciones de salud, extraedad, entre otros, se visualizan como un importante obstaculizador para el abordaje del enfoque de doble vía -que consiste en incorporar elementos de inclusión a todas las actividades e iniciativas (universales) en articulación con acciones específicas y especializadas que respondan a las demandas e intereses distintivos de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad. A esto se suma la evidencia en torno al escaso progreso en la propuesta de reconversión de las escuelas especiales que podría significar un avance significativo en la consolidación del enfoque inclusivo -el cual debiese realizarse desde el enfoque de la doble vía.

Por último, en lo que respecta a la primera infancia, pese a la existencia de una estructura institucional interseccional para el abordaje integral de la misma a nivel territorial departamental y municipal, la evidencia apunta a que su funcionamiento es irregular, que no se ha configurado un abordaje integral articulado ni se han materializado los distintos órganos definidos en la normativa, a lo que se suman problemas a nivel de presupuesto y de la formación de los recursos humanos que conforman los órganos territoriales a este respecto (Unicef, 2018).

- **La baja participación de los actores locales en la gestión educativa departamental**

El sistema escolar paraguayo ha mantenido por varias décadas un alto interés por potenciar el involucramiento de la comunidad local en la gestión educativa departamental, que son coherentes con la definición de funciones de las DDE y de los supervisores que establecen -entre otras- la articulación de sus acciones con los actores locales para apoyar el mejoramiento de la calidad, equidad, pertinencia e inclusión educativa en el departamento y la promoción de la participación en la elaboración, implementación y seguimiento de los planes y proyectos educativos. No obstante, la información recabada apunta a que -si bien DDE y supervisores mantienen distintos vínculos con actores e instituciones locales- éstos tienden a constituirse como relaciones orientadas a la obtención de recursos para su funcionamiento o bien a la colaboración mutua en las actividades que cada cual

realiza, sin identificarse una articulación sustantiva y orientada al objetivo común de mejorar la calidad y equidad educativa del departamento.

Al mismo tiempo, pese a las expectativas presentes en la normativa en torno al rol de los Consejos Departamentales en esta dimensión, hoy en día -y luego de más de 20 años de la incorporación de los primeros en la Ley General de Educación (1998)-, estos órganos no se encuentran en funcionamiento en los 17 departamentos y la capital, y -desde su aparición en la Carta Orgánica- sólo 2% de sus símiles distritales están en operación.

Dentro del MEC, existe el diagnóstico de que la falta de una constitución regular de los CDE obedece a los excesivos trámites que los actores involucrados deben realizar para su legalización y al costo para sus integrantes de obtener las documentaciones de la cual deben disponer para formar parte de ellos. Junto con el desafío de simplificar estos elementos, la evidencia recolectada sugiere que los CDE -pese a la importante función que la normativa les ha asignado- han mantenido, cuando funcionan, un rol débil en la gestión educativa de los departamentos (Preal, 2013), subsistiendo un cuestionamiento hacia su bajo protagonismo como órganos interinstitucionales y de participación local. En este plano, la evidencia apunta a que -salvo experiencias puntuales como el Proyecto 'La educación primero, todos por Caazapá' (Demelenne, s/ia)- no han existido iniciativas consistentes en el tiempo dirigidas a empoderar a esta figura. Asimismo, la información releva que la falta de funcionamiento efectivo de estos órganos se ha visto cruzada históricamente por la injerencia de lógicas y conflictos político-partidistas en su interior, que han obstaculizado la concreción de la labor clave que los Consejos podrían tener en la articulación de la gestión territorial de la educación. Conforme a lo anterior, existe acuerdo, tal como fue discutido en la mesa técnica 3, de la importancia de avanzar a una mayor participación legítima y sustantiva en que los actores departamentales tengan incidencia en la toma de decisiones, lo que implica un cambio estructural y cultural, y un proceso de aprendizaje en cómo democratizar y despolitizar las instancias existentes.

4. Gestión de las instituciones educativas

4.1. Antecedentes

La gestión al interior de las instituciones educativas ha sido destacada como un factor fundamental para el cambio educativo, dentro de lo cual se ha subrayado particularmente la importancia del rol de los directivos escolares. En este ámbito, la literatura consensua que, para potenciar su efecto, el papel de la dirección escolar debe transitar desde un enfoque administrativo-burocrático hacia un liderazgo pedagógico (Pont et al., 2008) que se oriente a generar las condiciones organizacionales necesarias al interior de las escuelas que permitan potenciar la enseñanza y mejorar los aprendizajes de los estudiantes (Leithwood, Harris y Hopkins, 2019). Crecientemente, se ha enfatizado que el liderazgo no es necesariamente una tarea individual, sino una labor protagonizada por múltiples actores dentro de las escuelas, en lo que se conoce como el liderazgo distribuido (Harris, 2008).

La investigación a nivel internacional ha establecido un conjunto de prácticas de liderazgo directivo que inciden positivamente en la calidad y equidad en los aprendizajes (Figura 29), dentro de lo cual se ha acentuado la importancia de una gestión que establezca participativamente un proyecto educativo para las escuelas con objetivos y metas, desarrolle las capacidades y condiciones propicias para la enseñanza y el aprendizaje, y se enfoque en el ámbito técnico-pedagógico, proveyendo apoyo a los docentes y realizando un monitoreo continuo de los resultados educativos (Leithwood et al., 2019).

Figura 29: Prácticas efectivas de liderazgo directivo

Establecer direcciones	Desarrollar personas y construir relaciones	Rediseñar la organización para apoyar las prácticas deseadas	Gestionar y mejorar la enseñanza
•Construir una visión compartida. •Identificar objetivos específicos y compartidos. •Promover altas expectativas. •Comunicar la visión y los objetivos.	•Estimular el crecimiento de las capacidades profesionales. •Proveer apoyo y demostrar consideración por los miembros del staff. •Modelar los valores y prácticas de la escuela •Construir relaciones de confianza. •Establecer relaciones de trabajo productivas con los representantes de los profesores.	•Construir una cultura colectiva y distribuir el liderazgo. •Estructurar la organización para facilitar la colaboración. •Construir relaciones productivas con familias y comunidades. •Conectar a la escuela con su entorno. •Mantener un entorno escolar seguro y saludable. •Distribuir recursos según la visión y objetivos de la escuela.	•Dotar a la enseñanza de un staff adecuado. •Proveer apoyo técnico pedagógico . •Monitorear los resultados de aprendizaje de los estudiantes y el progreso en la mejora escolar. •Evitar las distracciones del staff de su trabajo pedagógico.

Fuente: Leithwood et al. (2019).

El panorama internacional da cuenta que el fortalecimiento del liderazgo directivo ha sido una prioridad central en los sistemas educativos de mejor desempeño (Barber et al., 2010). Las tendencias en este ámbito muestran que las políticas educativas orientadas a potenciar el liderazgo directivo son variadas, pero pueden ser agrupadas en cuatro grandes ejes que han sido destacados por la literatura especializada por su potencial efectividad (Pont et al., 2008) (Figura 30). Dentro de éstos, se enfatiza la relevancia de políticas que establezcan una definición clara de las funciones de los directivos que aseguren la mantención de su foco en las prácticas dirigidas a la mejora escolar, que amplíen el liderazgo al interior de las escuelas desde una perspectiva distribuida incluyendo a distintos actores y/o órganos en este rol, que incorporen un énfasis en el desarrollo de las capacidades de los líderes en las distintas etapas de su carrera, y que se orienten a robustecer la profesionalización y el atractivo del cargo (Pont et al., 2008).

Figura 30: Políticas para potenciar el liderazgo directivo escolar

(Re)definir las responsabilidades del liderazgo escolar

- Deliminar el rol y funciones de los directivos de manera de asegurar que focalicen su labor y tiempo en las prácticas orientadas al mejoraminto escolar.
- Entrega de autonomía para el ejercicio del cargo.
- Introducción de marcos de actuación o estándares que orientan la gestión y contribuyen a articular la selección, formación y evaluación de los líderes educativos.

Distribuir el liderazgo escolar

- Incorporar una ampliación del liderazgo hacia distintas personas y estructuras organizacionales en las escuelas.
- Generar mecanismos colectivos de responsabilización por los procesos y resultados de las instituciones educativas.
- Apoyar el empoderamiento de los órganos de participación de los centros educativos.

Desarrollar las capacidades de los directivos escolares

- Adoptar una mirada continua y específica según las distintas etapas de la carrera, incluyendo formación antes de acceder al cargo, inducción en los primeros años, y formación en servicio según las necesidades y el contexto de ejercicio del rol.
- Transitar desde cursos en formato tradicional a énfasis en métodos experienciales y de aprendizaje colegiado (mentoría, coaching, redes, pasantías), y a metodologías de resolución de problemas y basadas en proyectos.
- Introducir estrategias para asegurar la calidad y coherencia de la oferta formativa, con la formulación de instrumentos de orientación y aseguramiento de la calidad de los programas, por medio de la construcción de estándares de formación o de procesos de certificación.

Hacer del liderazgo escolar una profesión atractiva

- Profesionalizar el sistema de selección del cargo, asegurando criterios efectivos, transparentes y consistentes, y que involucren un set de procedimientos de evaluación de competencias.
- Mejorar los salarios e incorporación de escalas diferenciadas de las de docentes.
- Establecer oportunidades de carrera vertical y horizontal, y mecanismos de evaluación de desempeño que permitan fortalecer la práctica y reconocer los logros.
- Reconocimiento de las organizaciones profesionales de directivos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Pont et al. (2008).

Dentro del conjunto de opciones de políticas para fortalecer el liderazgo directivo, la evidencia internacional da cuenta que los sistemas educativos han seguido dos tipos de enfoques (OCDE, 2015).

Por un lado, algunos casos han adoptado *estrategias focalizadas* que se caracterizan por incorporar acciones específicas y puntuales en uno o algunos de los ámbitos que inciden en el liderazgo escolar. Por otro lado, otros países han incorporado *estrategias globales* que han apuntado a la introducción de un conjunto de iniciativas de políticas en las distintas dimensiones que inciden en la dirección escolar, tales como la redefinición de las funciones de los líderes educativos, el fortalecimiento de los procesos de selección y evaluación, el mejoramiento de condiciones de trabajo, y la formación especializada para el rol. A nivel de América Latina, con la excepción del caso de Chile que destaca por un enfoque global en esta área (OCDE, 2015), la principal estrategia seguida ha sido la introducción de iniciativas focalizadas. Sin desconocer los avances regionales en este tema, la literatura enfatiza que este enfoque puede ser poco efectivo si no se acompañan de una coherencia con los restantes ámbitos y con las políticas más amplias que regulan el sector, subsistiendo un consenso de la importancia de adoptar un enfoque sistémico que resguarde la consistencia tanto interna como externa de las reformas al respecto (Unesco, 2018; Weinstein et al., 2014).

4.2. Características de la gestión de las instituciones educativas

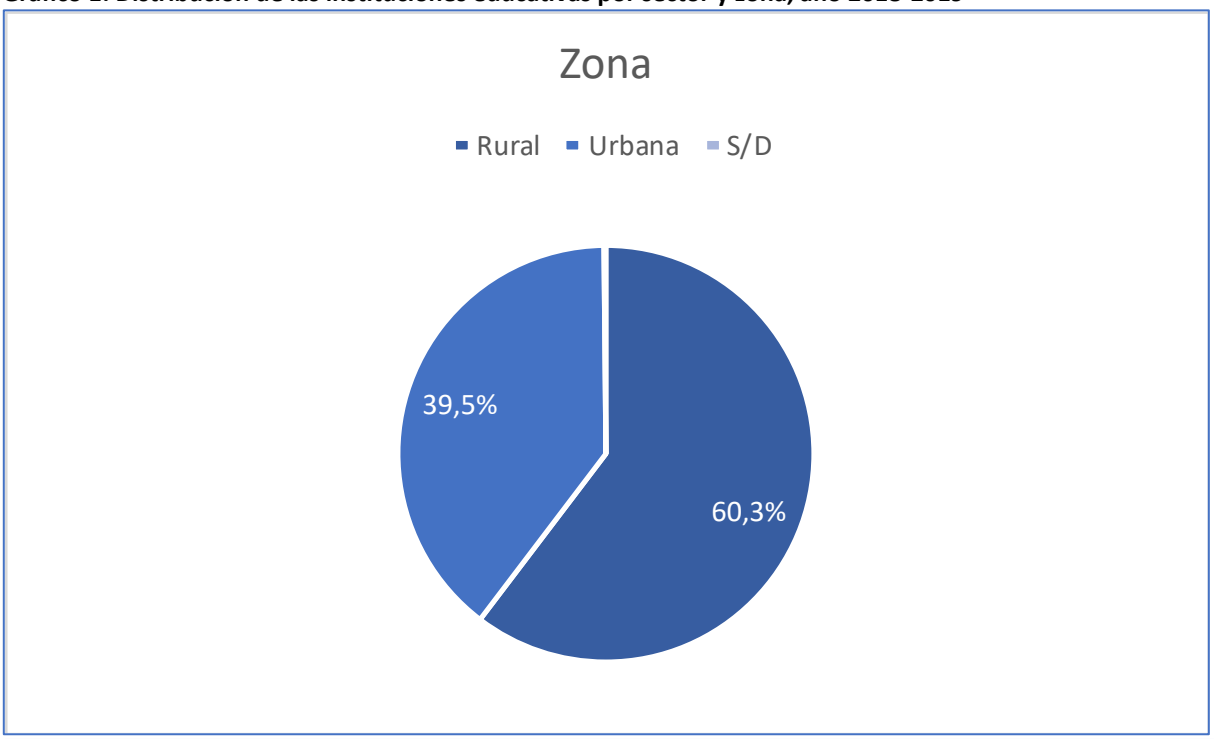
a) Organización de la oferta educativa

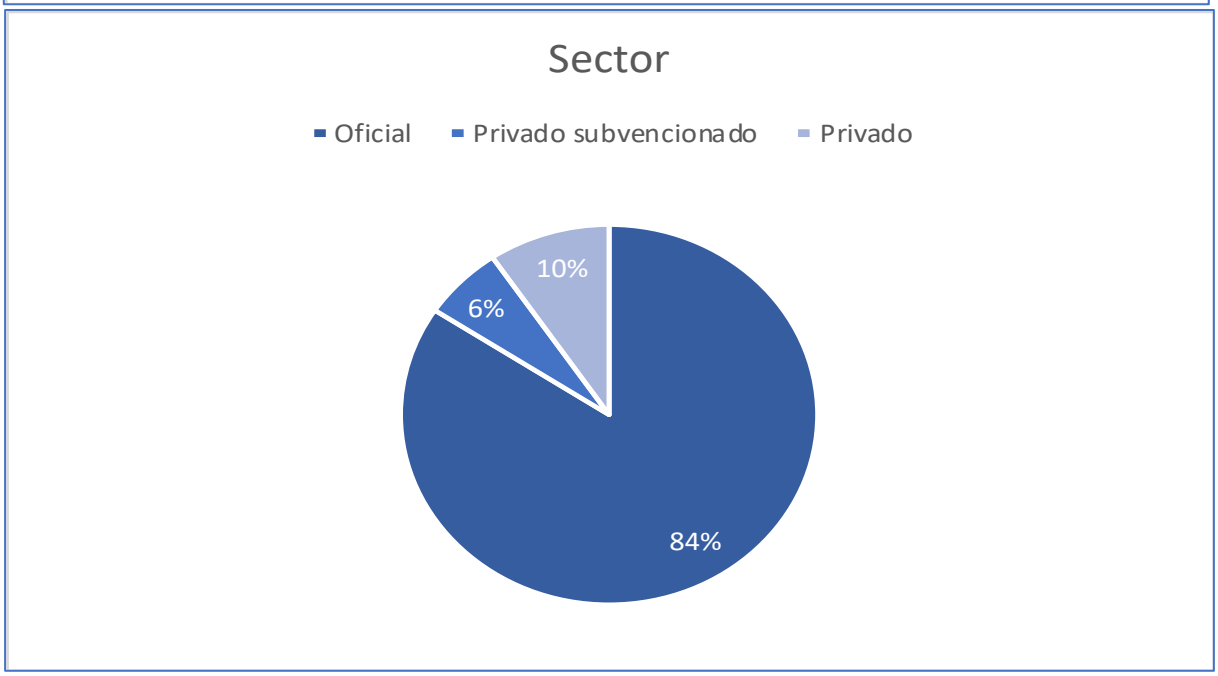
Según la normativa educacional paraguaya, la **institución educativa** corresponde a la 'unidad básica de organización del sistema educativo nacional, en la que interactúa un grupo de personas con la finalidad de ejecutar el proceso educativo, en el marco de las leyes y reglamentaciones vigentes. Posee una administración directiva, atiende en uno o varios turnos, niveles, modalidades, tiene un nombre y código que lo identifica y debe funcionar en un local escolar o espacio educativo' (MEC, 2007f).

Siguiendo los datos del Mapa Escolar, al año 2018-2019, existen un total de 10.267 instituciones educativas, de las cuales un 84,3% son de gestión oficial, 6,3% de gestión privada-subvencionada y 9,4% privadas[26]. Del total de establecimientos, 60,3% se ubica en áreas rurales y 39,5% en zonas urbanas.

[26] En los datos del Mapa Escolar, el total de instituciones sin repetir es de 10.267. Al desagregarlos por sector, las cifras no suman dicho total sino que 10.378.

Gráfico 1: Distribución de las instituciones educativas por sector y zona, año 2018-2019



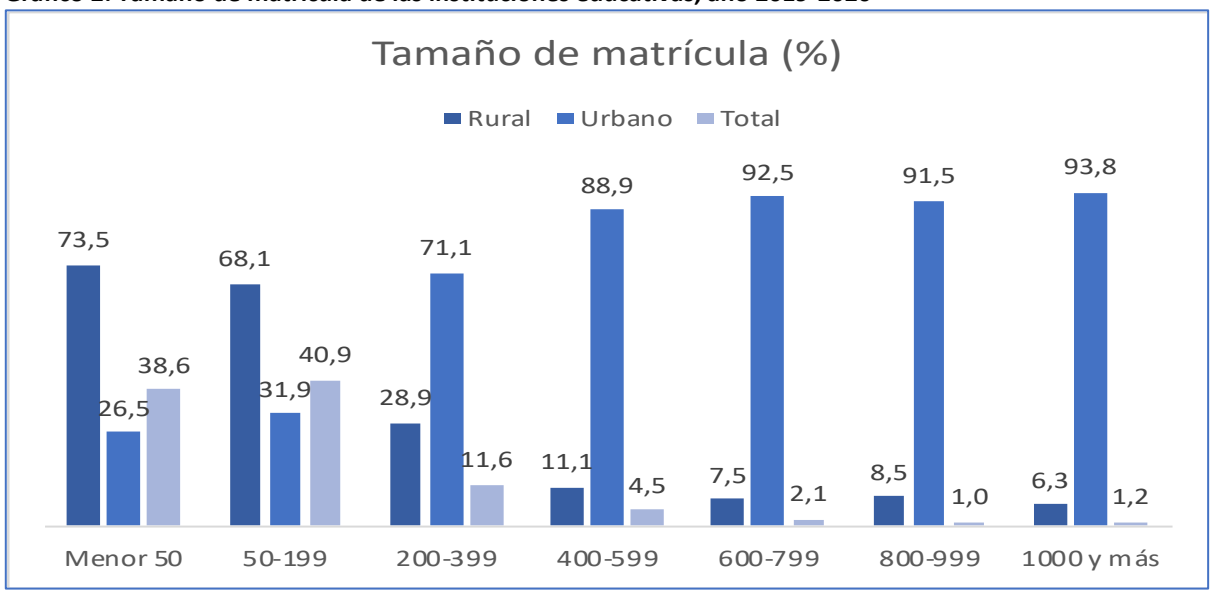


Fuente: Elaboración propia a partir del Mapa Escolar – RUE 17/12/2018, RUE 03/07/2019.

Al año 2019, la oferta educativa por nivel y modalidad estaba compuesta de 5.875 instituciones que ofrecen educación inicial, 7.854 de educación escolar básica, 2.700 de educación media, 14 de formación profesional vocacional, 25 de educación inclusiva, 1.387 de educación permanente, 2 de educación permanente o formal, y 1 de formación profesional media-formal.

Según los datos de matrícula al año 2019-2020, un 38,6% del total de instituciones educativas tienen menos de 50 alumnos y un 40,9% cuentan con entre 50-199 alumnos. El pequeño tamaño de la matrícula de los establecimientos escolares se intensifica en las áreas rurales.

Gráfico 2: Tamaño de matrícula de las instituciones educativas, año 2019-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de Mapa Escolar – RUE 17/12/2018, RUE 03/07/2019, RUE 01/07/2020, excluye casos sin información (S/D).

Resulta importante dar cuenta que dentro de un mismo local escolar (espacio físico) pueden funcionar distintas instituciones educativas, en varios turnos, y ofrecer distintos niveles y modalidades educativas. Así, según la resolución Nº 32388 del año 2017, un local escolar corresponde a una 'construcción existente dentro de un predio (terreno) que se emplea para la enseñanza, donde podrán funcionar una o más instituciones educativas con sus respectivos niveles/modalidades de educación, bajo las condiciones de seguridad necesarias para la interacción de docentes, estudiantes y demás miembros de la comunidad educativa' (MEC, 2017f). Según el estudio "Locales escolares en el Paraguay. Una mirada hacia sus niveles y modalidad educativa", el año 2019 existían 8.566 locales escolares en que funcionaban un total de 10.475 instituciones educativas, de los cuales 85% (N=7.000) corresponden al sector oficial (González, 2020).

Centrándose en los locales del sector oficial, el análisis releva que estos presentan 24 combinaciones diferentes de oferta educativa, cuestión que devela, según plantea el documento, que "no existen parámetros o tipologías o alguna clasificación para la apertura de estas ofertas en las normativas vigentes y que estén basadas en un estudio de oferta y demanda a nivel de territorio" (González, 2020). Siguiendo el mismo diagnóstico, del total de locales del sector oficial, 45,5% imparten ofertas de niveles de educación inicial y escolar básica, 15,5% ofrecen sólo la educación básica escolar, y 14,7% los tres primeros niveles (inicial, escolar básica y media), destacándose que solamente 1.031 (14,7%) tienen una oferta completa desde la educación inicial hasta la media. Respecto del funcionamiento por turnos, el 69% de los locales funciona en turno mañana y tarde, y 10% en los tres turnos, mientras que el resto opera en diferentes combinaciones de turnos. En torno a la matrícula, del total de locales del sector oficial, 36% atienden a menos de 50 alumnos y 36% a entre 101 a 500 estudiantes. De los 3.188 recintos que imparten educación inicial y escolar básica, 33% y 35% tienen una matrícula de menos de 50 estudiantes y de entre 101 a 500 alumnos, respectivamente. Por último, el análisis plantea la existencia de locales con instituciones que atienden a 1 estudiante y determina el promedio en 170 alumnos. Entre los locales que ofrecen los tres primeros niveles, 50% presenta una matrícula igual o menor a 189 (González, 2020).

Junto a la información presentada hasta ahora, resulta de interés referirse a la situación de la infraestructura y equipamiento escolar presente en las instituciones educativas, aun cuando, como se señaló en la sección 1.2, el sistema de información y gestión de esta área del MEC tiene variadas limitaciones y los datos más recientes proceden de un censo efectuado el año 2008. Según un análisis del Banco Mundial (Wodon, 2015) con datos del relevamiento del 2008, la infraestructura escolar de Paraguay es de las menos desarrollada de América Latina. Respecto de las instalaciones básicas, entre todas las escuelas, el 92,5% tiene electricidad, el 61,6% tiene baños independientes, y 56,4% tiene saneamiento (que también incluye baños), pero respecto de todos los otros servicios, menos de la mitad de las escuelas está equipada con los mismos. Así, el 43,5% de las escuelas tiene una sala de dirección, el 43,6% tiene agua corriente, el 23.3% cuenta con computadores, el 13,8% dispone de una biblioteca, el 12,1% tiene una sala de secretaría, 5,7% tiene una sala de profesores, y menos del 5% cuenta con una sala de taller, un salón multiuso, zona de recreo, y acceso a Internet. La construcción de un índice de calidad de la infraestructura con las variables antes mencionadas da cuenta de indicadores bajos en todos los departamentos, aunque con importantes disparidades entre ellos. Asimismo, los valores del índice para las escuelas primarias son muy inferiores a los de las escuelas secundarias, y lo mismo se observa para los valores en zonas rurales en comparación con las zonas urbanas (Wodon, 2015).

El análisis conjunto de la caracterización de las instituciones educativas y los locales escolares da cuenta de una importante disgregación de la oferta educativa en el país, como atestigua la existencia de locales con una multiplicidad de combinaciones de niveles y modalidades, el bajo porcentaje de locales que ofrecen educación completa desde la educación inicial a la media, y la primacía tanto de instituciones como de locales con un bajo tamaño de matrícula. La alta disgregación a este respecto introduce una alta complejidad para la gestión sistémica en múltiples dimensiones, incluyendo la resolución de las problemáticas en torno a la infraestructura mencionadas y la optimización de los recursos humanos y financieros. Junto con lo anterior, la coexistencia de ofertas educativas en un mismo local escolar gestionadas por directores distintos y de manera independiente repercute, según han relevado los funcionarios del MEC entrevistados, en conflictos internos entre los actores por el dominio institucional o los recursos de la gratuidad.

Junto a las instituciones educativas, en el ámbito de la atención a la primera infancia, y para niños y niñas hasta los 5 años cumplidos, la atención directa se brinda en los **Espacios de Desarrollo Infantil (EDI),** que pueden ser de gestión oficial (administrados por el Estado, sea central, departamental o municipal, o una combinación de estos dos o tres niveles), de gestión privada (administrados por personas físicas o jurídicas, asociaciones o empresas privadas), de gestión privada subvencionada (administrados por personas físicas o jurídicas, asociaciones o empresas privadas con aportes de la administración del Estado) y de gestión comunitaria (administrados por organizaciones comunitarias, que podrán ser subvencionadas por el Estado, sea central, departamental o municipal, y la cooperación nacional e internacional) (MEC, 2017g). Los EDI se clasifican según la edad de la población que atienden, incluyendo a la sala maternal, pre-jardín y jardín.

En lo que respecta a estos espacios, la evidencia recopilada y proporcionada por la especialista de Unicef así como las discusiones en las mesas integradas, relevan que la oferta de servicios infantiles es escasa, fragmentada y presentada heterogeneidad por carecer de una regulación legal (MSPBS, 2017), desconociéndose incluso el número de centros de cuidado del sector privado y público. Así, si bien se

ha trabajado en una ley que busca reglamentar los procedimientos de autorización, funcionamiento, fiscalización, cierre y clausura de los EDI esta no ha sido aprobada (ver capítulo Marco Legal). En esta última materia, resulta relevante mencionar que, si bien el MEC tiene potestad de habilitación, también otras instituciones públicas y privadas tienen espacios de atención a la primera infancia, en las cuales el MEC carece de funciones de supervigilancia en torno a la calidad de su equipamiento o del personal que atiende a los niños y niñas, careciendo de rectoría en esta área. A esto se suma una dificultad en el liderazgo del MEC en torno al monitoreo y capacitación en el modelo pedagógico de la educación inicial en los centros liderados por las otras instituciones de la CONPI y de la sociedad civil organizada -como por ejemplo en los Centro de Bienestar de la Infancia y la familia) del Instituto de Bienestar Social del Ministerio de Salud y del Programa Abrazo del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia.

b) Funciones y atribuciones de las instituciones educativas y sus directores

La carta orgánica del MEC establece que las **instituciones educativas** tienen la responsabilidad de 'implementar las políticas educativas en el aula para el cumplimiento de los fines y principios del sistema educativo nacional' (Ley Nº 5749, 2017) y enumera una serie de funciones específicas que incorporan -entre otros aspectos- la conducción de las actividades técnico-pedagógicas y administrativas, así como también la formulación y aplicación de un Proyecto Educativo Institucional (Figura 31).

Figura 31: Funciones de las instituciones educativas

- Aplicar el Proyecto Educativo Institucional.
- Conducir las actividades técnico-pedagógicas y administrativas de la institución a su cargo.
- Proponer lineamientos y acciones técnico-pedagógicas y administrativas, y una vez aprobado, ejecutar y evaluar su cumplimiento.
- Formular e implementar el Proyecto Educativo Institucional y otros instrumentos de gestión orientados a consolidar la autonomía de la institución educativa.
- Coadyuvar en el fortalecimiento de los Consejos Educativos Departamentales y otras formas de organización y participación.
- Proveer informaciones estadísticas e indicadores educativos confiables, relevantes y oportunos.

Fuente: Ley Nº 5749 (2017)

Dentro de las instituciones educativas, el **director es la autoridad responsable de la gestión educativa,** y quien la dirige y administra (Artículo 138 de la Ley Nº 1264 General de Educación, 1998). Según datos del Mapa Escolar, al año 2019 existían 11.859 directores a nivel nacional, de los cuales 6.142 se desempeñan en zona rural y 5.811 en zona urbana, 58% son mujeres y 42% hombres. Siguiendo la información del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) provista por Elías y Bareiro (2017), éstos tienen una edad promedio de 42 años.

Dentro de los procesos trabajados por el MEC, las instituciones que ofrecen educación inicial, primer, segundo y tercer ciclo de la Educación Escolar Básica se organizan en áreas educativas y en instituciones que forman parte del área educativa (asociadas), asignándose categorías de rubros diferenciados para directores de escuelas área y asociadas.

La normativa educacional paraguaya dota a los directores con importantes **responsabilidades en la gestión de las instituciones educativas**. Así, la función principal de los gestores es planificar, organizar,

monitorear y evaluar las actividades administrativas y pedagógicas de las instituciones educativas, y promover la participación de las comunidades en la gestión (MEC, 2007). Esta tarea se desagrega en un vasto listado de labores específicas en la dimensión técnico-pedagógica, comunitaria y administrativa, con sutiles diferencias según el tipo de director (Figura 32). Si bien la definición de funciones data del 2007, variadas normas establecidas con posterioridad han ido sumando nuevas labores no menores para los directores tanto en el ámbito administrativo -por ejemplo, la mantención actualizada del Registro Único del Estudiante (RUE) y la capacitación a las familias para el llenado de los formularios (MEC, 2016a)- como en el plano pedagógico -por ejemplo, en la implementación del modelo de educación inclusiva en las escuelas (MEC, 2018c). A estas se suman, otras funciones no dictaminadas en la normativa pero que ocupan parte del tiempo como es la coordinación de programas sociales que se desarrollan en las instituciones (Elías y Bareiro, 2017). Conforme a estos antecedentes, subsiste un consenso en que los directores mantienen un excesivo volumen de tareas y responsabilidades tanto formales como informales, y primordialmente administrativas, cuestión que redunda en una alta sobrecarga del rol y constituye un obstaculizador para un mayor uso del tiempo en aquellas que inciden en los aprendizajes de los estudiantes.

Para el ejercicio de sus funciones, los gestores tienen **espacios de autonomía** en materia técnico-pedagógica, pudiendo diseñar un proyecto educativo institucional y un plan curricular que ajuste el instrumento nacional. En contraste, estos no cuentan con atribuciones en torno a la gestión del personal de las instituciones educativas ni en materia de recursos, con la excepción de los fondos procedentes de la gratuidad[27] (MEC, 2014c,d). En términos de la **rendición de cuentas** asociada al cargo, la función directiva incluye la entrega de información de la gestión a la comunidad educativa y a los supervisores en torno a los procesos y resultados educativos, mientras que en materia financiera existe un proceso reglamentado de rendición de los ingresos de la gratuidad ante el nivel central y la Contraloría General de la República (MEC, 2014c,d).

Figura 32: Funciones de los directores

	Director de área educativa - educación inicial y escolar básica	Director general educación media y Centros Regionales de Educación	Director de colegio, de turno, nivel, pedagógico, educación media, permanente
Misión	Dirigir eficientemente a la institución a su cargo, según los planes y programas de estudio y las orientaciones respectivas, a fin de alcanzar las metas y objetivos de la educación paraguaya para el corto, mediano y largo plazo, promoviendo la participación activa de todos los sectores de la comunidad educativa.	Planificar, organizar, coordinar y controlar las actividades educativas de la institución según los planes y programas de estudio y orientaciones respectivas, con el fin de cumplir con las metas y los objetivos de la educación paraguaya para el corto, mediano y largo plazo, fomentando la participación activa de los actores principales.	Planificar, organizar, dirigir y evaluar las actividades técnico - pedagógicas y administrativas en su turno respectivo, con el fin de cumplir las metas y los objetivos de la educación paraguaya fomentando e incentivando la participación de la comunidad educativa, y de los sectores productivos.

[27] Este tema se profundiza en el diagnóstico de Financiamiento Educativo.

	Director de área educativa - educación inicial y escolar básica	Director general educación media y Centros Regionales de Educación	Director de colegio, de turno, nivel, pedagógico, educación media, permanente
Funciones principales	● Planificar, organizar, conducir, supervisar y evaluar las actividades técnico-pedagógicas y administrativas del centro educativo y escuelas asociadas. ● Fomentar e incentivar la participación de todos los integrantes de la comunidad educativa, buscando alcanzar las metas y objetivos de la educación paraguaya.	● Planificar, organizar, dirigir, controlar y evaluar las acciones y tareas realizadas en la institución a su cargo a fin de lograr la eficiencia y la eficacia en la gestión institucional. ● Realizar capacitaciones e intervenciones institucionales que conlleven a prevenir conflictos con los miembros de la comunidad educativa. ● Dirigir, orientar y coordinar las actividades técnico-pedagógicas y administrativas de la institución en el nivel y turno que corresponde.	● Dirigir, orientar y coordinar las actividades técnico-pedagógicas y administrativas y de la investigación de necesidades formativas de la zona, y crear condiciones favorables para la implementación de orientación laboral y académica de los estudiantes, de la institución en el turno que corresponde. ● Garantizar la participación de la comunidad educativa en la planificación y ejecución de proyectos educativos.
Responsabilidades dimensión técnico-pedagógica	● Diseñar con el equipo de gestión el proyecto educativo institucional y comunitario, conforme a las necesidades y potencialidades de la zona evaluando periódicamente su implementación. ● Crear canales de comunicación con los diversos estamentos de la institución, en el área y con las escuelas asociadas. ● Prever, detectar problemas educativos en el área y accionar conjuntamente con la comunidad para la solución de los mismos.	● Diseñar con su equipo de gestión el proyecto educativo institucional y comunitario, conforme a las necesidades y potencialidades de la zona evaluando periódicamente su implementación. ● Planificar las actividades de la institución conjuntamente con los Directores y Equipo Técnico y coordinar la ejecución del plan de trabajo. ● Elaborar e implementar con el Consejo Educativo Institucional el Proyecto Educativo Institucional. ● Realizar el seguimiento, control y evaluación de las	● Estimular y apoyar continuamente la realización de los círculos de aprendizaje. ● Propiciar la integración de los docentes en la conformación de equipos de trabajo. ● Evaluar mensualmente el proceso educativo en los diferentes grados de la institución. ● Identificar problemas educativos y canalizar los mecanismos y requerimientos necesarios para la búsqueda de medios alternativos, para la solución de los mismos. ● Mantener la base de datos de los diversos trabajos institucionales con la información actualizada y los aspectos más relevantes de los mismos. ● Mantener informados a los padres y tutores de la

	Director de área educativa - educación inicial y escolar básica	Director general educación media y Centros Regionales de Educación	Director de colegio, de turno, nivel, pedagógico, educación media, permanente
	● Promover la instalación y funcionamiento de redes de escuelas. ● Capacitar, acompañar y evaluar el desempeño laboral del personal a su cargo. ● Participar de talleres, círculos de aprendizaje y reuniones mensuales organizadas por el equipo departamental y del nivel central. ● Promover la evaluación de los procesos educativos y su contribución al desarrollo cultural y socioeconómico de la comunidad. ● Rendir cuentas a la comunidad educativa y a los supervisores de los procesos y resultados educativos. ● Cumplir con las directivas y tareas asignadas por la Supervisión de Apoyo Técnico Pedagógico y la Supervisión de Control y Apoyo Administrativo. ● Evaluar el desempeño profesional de los directores y del personal administrativo y de servicio a su cargo. ● Propiciar espacios de autoevaluación y heteroevaluación entre los educadores	acciones, ofreciendo sugerencias, soluciones y/o encauzamiento de las acciones de cualquier índole. ● Mantener las bases de datos de los diversos trabajos institucionales con informaciones actualizadas de los mismos y elevar informes periódicos a su superior inmediato. ● Coordinar y realizar reuniones periódicas en base al cronograma de actividades del año con directores. ● Evaluar el desempeño del personal y velar por el buen clima laboral de la institución, incentivando el alcance de los objetivos trazados. ● Representar a la institución en las actividades inherentes a su cargo. ● Integrar la Comisión Institucional de Selección del Educador. ● Propiciar espacios de autoevaluación y heteroevaluación entre los educadores de la institución educativa. ● Evaluar el desempeño profesional de los educadores y del personal administrativo y de servicio a su cargo. ● Analizar y orientar los planes y proyectos de los docentes y evaluar con el técnico de	situación académica de los estudiantes y coordinar con las ACE las actividades de apoyo institucional. ● Controlar la disciplina y asistencia de los estudiantes, personal docente, administrativo, técnico y de servicio. ● Fomentar el trabajo en equipo y mantener un ambiente laboral agradable. ● Integrar la Comisión Institucional de Selección. ● Rendir cuentas del resultado educativo correspondiente a su turno y/o institución. ● Cumplir con las directivas y tareas asignadas por Superiores Jerárquicos dentro del marco de la Ley. ● Analizar y evaluar los planes y proyectos de los docentes y orientar las acciones pertinentes. ● Participar activamente en la elaboración, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Institucional.

	Director de área educativa - educación inicial y escolar básica	Director general educación media y Centros Regionales de Educación	Director de colegio, de turno, nivel, pedagógico, educación media, permanente
	de la institución educativa. ● Velar por el cumplimiento e implementación del currículo nacional en el área nacional.	proyectos y programas en curso.	
Responsabilidades dimensión comunitaria	● Fomentar relaciones cooperativas de corresponsabilidad con las comunidades educativas, a fin de impulsar conjuntamente, iniciativas, conducentes a la atención de necesidades comunitarias, así como lograr el protagonismo y compromiso de éstas con los resultados educativos zonales e institucionales. ● Orientar el funcionamiento de las instituciones educativas para responder a las necesidades del contexto.	Fomentar y mantener relaciones cooperativas de corresponsabilidad con la comunidad educativa a fin de lograr la inserción de la institución a la realidad, necesidades y expectativas de la misma. ● Fomentar el compromiso de los miembros de la comunidad educativa en las acciones institucionales y establecer instancias de comunicación con la misma. ● Orientar el funcionamiento de las instituciones educativas pare responder a las necesidades del contexto. ● Coordinar con las ACE las actividades de apoyo institucional.	● Fomentar y mantener relaciones cooperativas de corresponsabilidad con la comunidad educativa a fin de lograr la inserción de la institución a la realidad, necesidades y expectativas de la misma. ● Garantizar la participación para el involucramiento de la comunidad educativa en el desarrollo de proyectos educativos.
Responsabilidades dimensión administrativa	● Prestar declaración jurada de bienes y rentas conforme a las normas. ● Planificar y organizar, la matrícula escolar, con el Consejo Educativo Institucional. ● Orientar la organización escolar, garantizando el	● Prestar declaración jurada de bienes y rentas según las normas vigentes. ● Cumplir y promover la observación de las normativas del Ministerio de Educación y Cultura en base a los procedimientos pertinentes.	● Prestar declaración jurada de bienes y rentas en el tiempo y en la forma que determinen la Constitución y la Ley. ● Organizar anualmente al personal, técnico-pedagógico y docentes del turno. ● Emitir informes que le sean solicitados de acuerdo a la Ley y a su labor.

	Director de área educativa - educación inicial y escolar básica	Director general educación media y Centros Regionales de Educación	Director de colegio, de turno, nivel, pedagógico, educación media, permanente
	respeto al acceso y permanencia de los niños y niñas en las instituciones escolares y la utilización racional de los recursos. ● Administrar, dirigir y evaluar el trabajo del personal directivo, administrativo, técnico-pedagógico, docentes y de servicio, y actualizar periódicamente el expediente de la evaluación de desempeño de su área. ● Refrendar con su firma y el sello de la institución los certificados, títulos, constancias y otros documentos emanados de la misma. ● Mantener actualizado el inventario de bienes de la institución y velar por el cumplimiento permanente del Manual de Auditoria en su institución y en las demás bajo su cargo. ● Asumir la responsabilidad de todas las documentaciones de la institución y en especial de los registros académicos de los estudiantes y ex estudiantes. ● Cumplir y promover el cumplimiento de las normas, reglamentos y	● Organizar la matrícula escolar con los directores. ● Velar por el cumplimiento e implementación del currículo nacional en el área educativa. ● Organizar, dirigir y evaluar el trabajo del personal directivo, docente, administrativo, técnico, y de servicios. ● Refrendar con su firma y el sello de la institución los certificados, títulos, constancias y otros documentos emanados de la misma. ● Mantener actualizado el archivo de documentos y el inventario de bienes de la institución y velar por el cumplimiento permanente del Manual de Auditoria en la institución. ● Velar por la conservación de todas las documentaciones de la institución y en especial de los registros académicos de los estudiantes y ex estudiantes. ● Emitir los informes que le sean solicitados conforme a la normativa vigente. ● Evaluar el desempeño profesional de los educadores y del personal administrativo y de servicio a su cargo. ● Coordinar la elaboración o modificación del	● Velar por la conservación de todas las documentaciones de la institución y en especial de los registros académicos de los estudiantes y ex estudiantes de su turno. ● Cumplir y promover la observación de las normativas del Ministerio de Educación y Cultura en base a los procedimientos establecidos en los mismos. ● Asumir las funciones y atribuciones del Superior Jerárquico en su ausencia ● Dar seguimiento a las disposiciones emanadas del Superior Jerárquico. ● Propiciar la formación y creación de Centros de Estudiantes. ● Administrar, de manera conjunta, los recursos financieros manejados por las ACEs, de acuerdo a las normas vigentes ● Velar por la conservación del patrimonio de la institución; equipamientos, insumos, mobiliarios. ● Firmar y ejecutar los acuerdos con el sector privado y empresas que otorgan pasantías a estudiantes en los ámbitos de su competencia ● Percibir, rendir cuenta y administrar los recursos económicos propios de la institución, provenientes de diferentes conceptos.

	Director de área educativa - educación inicial y escolar básica	Director general educación media y Centros Regionales de Educación	Director de colegio, de turno, nivel, pedagógico, educación media, permanente
	disposiciones en base a los procedimientos establecidos en los mismos. ● Emitir los informes que le sean solicitados de acuerdo a la Ley y a sus funciones. ● Velar por la conservación de todas las documentaciones de la institución y en especial de los registros académicos de los estudiantes y ex estudiantes. ● Demostrar permanentemente idoneidad e integridad étnica en cada una de sus funciones. ● Coordinar la elaboración o modificación del Reglamento Interno de la Institución con la participación de los miembros de la comunidad educativa. ● Propiciar la formación y creación de Consejos Educativos Institucionales y Centros de Estudiantes. ● Administrar de manera conjunta, los recursos financieros manejados por las ACEs, de acuerdo a las normas vigentes. ● Cumplir y promover el cumplimiento de las normas y procedimientos	reglamento interno de la institución con la participación de los miembros de la comunidad educativa. ● Administrar, de manera conjunta, los recursos financieros manejados por las ACEs, de acuerdo a las normas vigentes. ● Percibir, rendir cuenta y administrar los recursos económicos propios de la institución, provenientes de diferentes conceptos. ● Administrar los recursos disponibles en forma transparente, eficiente y efectiva. ● Planificar y ejecutar el presupuesto de gastos de la institución conforme a las normas, los recursos disponibles y a las necesidades prioritarias. ● Propiciar la formación y creación de Centros de Estudiantes. ● Elaborar el proyecto educativo institucional en forma conjunta con los actores de la comunidad educativa y velar por su efectiva implementación. ● Asesorar en la elaboración de proyectos de formación docente inicial y en servicio. ● Promover y coordinar con el Coordinador Departamental de Supervisión y Supervisores de Apoyo Técnico Pedagógico la	

	Director de área educativa - educación inicial y escolar básica	Director general educación media y Centros Regionales de Educación	Director de colegio, de turno, nivel, pedagógico, educación media, permanente
	administrativos del Ministerio de Educación y Cultura y asegurar el cumplimiento del calendario escolar.	capacitación de educadores en servicio. ● Cumplir y promover la observación de las normativas del Ministerio de Educación y Cultura y el calendario escolar.	

Fuente: MEC (2007).

c) Equipos directivos y personal de apoyo

La normativa que regula la apertura y habilitación de las instituciones educativas establece la dotación de personal con funciones directivas, técnico institucionales, docentes, administrativas y de servicio dentro de las instituciones educativas oficiales, privadas y privadas subvencionadas para los distintos niveles y modalidades educativas (Figura 33), estipulándose que la cantidad de los distintos recursos humanos debe ser proporcionales a la cantidad de estudiantes y servicios educativos ofrecidos.

Siguiendo el documento, las instituciones de la educación escolar básica de inicial, primer y segundo ciclo deben disponer de un vicedirector y de una multiplicidad de técnicos institucionales, así como también de administrativos y personal de servicio. Por su parte, las de tercer ciclo y media deben contar con un director general y un director por turno, así como también con un equipo técnico-institucional, administrativo y de servicios. En el caso de la educación permanente, las disposiciones plantean que las instituciones disponen de un director y personal administrativo y de servicio según el tipo de centro. En lo que respecta a la educación escolar indígena, la resolución establece que estas disponen de director y vicedirector, de un equipo técnico institucional, administrativo y de servicio. Por último, para la educación inclusiva se incluye, además de un director, a un amplio equipo técnico formados por psicólogo, psicopedagogo, fonoaudiólogo, trabajador social, y terapista ocupacional.

Figura 33: Conformación de recursos humanos de las instituciones educativas

NIVEL DE EDUCACIÓN INICIAL, PRIMER Y SEGUNDO CICLO DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR BÁSICA				
Directivo	**Técnico institucional**	**Docente**	**Administrativo**	**Servicio**
-Director (excluyente) -Vicedirector por turno	-Coordinador pedagógico por ciclo y por turno -Orientador educacional y vocacional -Psicólogo educacional -Evaluador educacional -Trabajador social	Docentes de grado (conforme criterios establecidos para la habilitación de grados y/o secciones) (excluyente)	-Un auxiliar técnico administrativo como mínimo	-Personal de servicios generales (auxiliar de limpieza, sereno) (cantidad proporcional a la necesidad

	-Bibliotecario o Coordinador de Centro de recursos de Aprendizajes (CRA) por curso			
NIVEL DEL TERCER CICLO DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR BÁSICA Y EDUCACIÓN MEDIA				
Directivo	**Técnico institucional**	**Docente**	**Administrativo**	**Servicio**
-Director general para instituciones educativas EMD (excluyente) -Un director por turno (excluyente)	-Coordinador pedagógico por ciclo y por turno -Orientador educacional y vocacional -Psicólogo educacional -Evaluador educacional -Trabajador social -Bibliotecario o Coordinador de Centro de recursos de Aprendizajes (CRA) por curso	Docentes y catedráticos de grado/curso, conforme a criterios establecidos según normativa vigente (excluyente)	-Un secretario -Un auxiliar técnico administrativo como mínimo	-Personal de servicios generales (auxiliar de limpieza, sereno) (cantidad proporcional a la necesidad)
MODALIDAD DE EDUCACIÓN PERMANENTE DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS				
Centro de educación media para personas jóvenes y adultas				
Directivo	**Docente**	**Administrativo**	**Servicio**	
-Director (excluyente)	-Catedrático por disciplina, conforme a los criterios establecidos según normativa vigente (excluyente) para cada uno de los 4 niveles o para los niveles que se encuentren funcionando en la institución	-Un secretario	-Personal de servicios generales	
Centro de educación básica para personas jóvenes y adultas				
Directivo		**Docente**	**Servicio**	
-Director o director docente según cantidad de estudiantes (excluyente)		-Docentes (de acuerdo a la cantidad de participantes) -Catedráticos por área académica (para el 4to ciclo si éste es implementado por área) conforme a criterios establecidos según normativa vigente -Instructor laboral (para programa de formación profesional inicial)	-Personal de servicios generales	
Centro de recursos para la educación permanente				
Directivo	**Docente**	**Administrativo**	**Servicio**	
-Director general (excluyente)	-Equipo docente (docentes, catedráticos e	-Secretario General	-Personal de servicios generales	

-Director de programa, por cada uno de los programas implementados (excluyente)	instructores) conforme a los programas implementados (excluyente) -Dos docentes por cada 15 niños de 0-2 años para programa de atención integral a la niñez y a la familia -Un docente para cada 15 niños de 3-5 años para el programa de atención integral a la niñez y a la familia			
MODALIDAD DE EDUCACIÓN ESCOLAR INDÍGENA				
Directivo	**Técnico**	**Docente**	**Administrativo**	**Servicio**
-Director (excluyente) -Un vicedirector por turno	-Coordinador pedagógico por ciclo y turno -Orientador educacional y vocacional -Psicólogo educacional -Evaluador educacional -Trabajador social -Bibliotecario o Coordinador de CRA por turno	-Docente de grado (acorde a la cantidad de pueblos que atiende) (excluyente) -Catedráticos (cantidad de horas cátedras conforme malla curricular y criterios establecidos para la habilitación de grados y/o secciones) (excluyente) -Educadoras comunitarias	-Un auxiliar técnico administrativo como mínimo	-Personal de servicios generales (auxiliar de limpieza, sereno) (cantidad proporcional a la necesidad)
MODALIDAD DE EDUCACIÓN INCLUSIVA				
Directivo	**Técnico**	**Docente**	**Administrativo**	**Servicio**
-Director (excluyente) -Encargado de servicio conforme a requerimientos	-Coordinador pedagógico -Psicólogo educacional -Psicopedagogo -Trabajador social -Terapista ocupacional -Fonoaudiólogo -Terapista de lenguaje -Psicomotricista -Especialista por área de discapacidad	-Maestro de apoyo (excluyente) -Educadora SAT (excluyente) -Maestro de grado -Educador comunitario -Educador hospitalario	-Auxiliar técnico administrativo	-Personal de servicios generales

Fuente: MEC (2017f).

La información disponible en el Mapa Escolar en torno al personal de las instituciones educativas (excluyendo a docentes de aula) da cuenta de la distribución según sector y zona que se presenta en

la tabla 8[28]. Aunque no se dispuso para este análisis de un catastro más fino al respecto que permita establecer la distribución del personal en las instituciones educativas, las percepciones de los distintos actores del MEC coinciden en que la existencia de equipos técnicos y administrativos en las instituciones educativas es muy baja y subsiste una débil cobertura de todos los cargos establecidos -cuestión que obedece a problemáticas en la disposición de los rubros correspondientes y la suboptimización de los recursos humanos en el sector dada la amplitud y disgregación de la oferta educativa. Cabe señalar que, en el caso de la educación inclusiva, la Dirección a cargo de este tema estaba realizando a inicios del 2020 un catastro de los profesionales efectivamente existentes y su perfil, aunque ya se habían detectado que algunos son bastante insuficientes (p.e. 10 terapeutas a nivel país).

En esta área, según la información provista por el MEC al año 2020, se estaba avanzando en una nueva definición de la dotación de equipos directivos, técnicos y administrativos dentro de las instituciones educativas, que busca unificar los criterios entre los distintos tipos de establecimientos y reorganizar a los recursos humanos existentes[29].

Tabla 8: Cantidad y distribución de funcionarios de las instituciones educativas según tipo de cargo, sector y zona, año 2019

Tipo de cargo	Total funcionarios (IE = 9.967)	Sector			Zona	
		Oficial (IE = 8.565)	Privado subvencionado (IE = 638)	Privado (IE = 879)	Urbana (IE=3.804)	Rural (IE = 6.163)
Director	11.859	9.829	948	1.233	5.811	6.142
Docente técnico	12.226	10.099	1.159	1.132	9.375	2.955
Profesional administrativo	312	199	27	90	279	33
Técnico administrativo	505	388	56	67	429	77
Administrativo	8.473	5.806	1.063	1.801	6.854	1.654
Auxiliar administrativo	1.363	772	270	348	1.265	99

Fuente: Elaboración propia a partir de Mapa Escolar (2019). IE = número de instituciones educativas

Nota: En los datos del Mapa Escolar, la suma por sector y por zona no coincide con el total de funcionarios.

d) Instrumentos de planificación y evaluación de la gestión educativa

Con el propósito de promover una gestión basada en la planificación en las instituciones educativas, el MEC ha promovido un conjunto de **instrumentos** de tenencia obligatoria en las escuelas y colegios (MEC, 2018d) (Figura 34), que incluyen i) un **Proyecto Educativo Institucional** (PEI) que, en consonancia con el plan nacional y departamental, corresponde a la 'hoja de ruta a seguir en el largo plazo' y se organiza en las cuatro dimensiones de la gestión: pedagógica, organizativa, administrativa y comunitaria; ii) **un Proyecto Curricular Institucional** (PCI) -que organiza la gestión pedagógica y la adecuación del currículum nacional a las particularidades de las instituciones; iii) **un Proyecto de Aula** -que es el instrumento de planificación de la enseñanza de los docentes; y, iv) **un Plan Operativo Anual**

[28] Con los datos del Mapa Escolar no es posible distinguir entre niveles y modalidades educativas o matrícula de las instituciones.

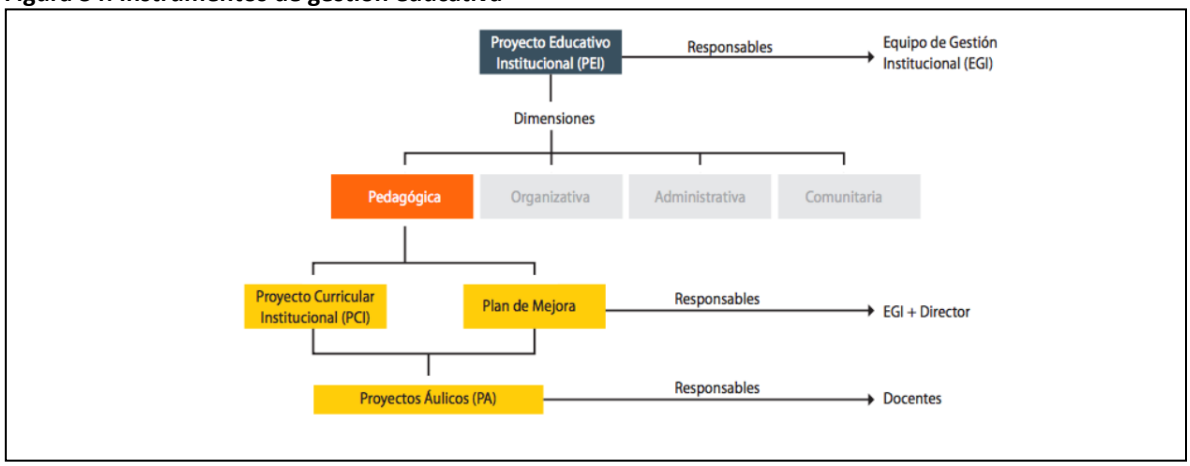
[29] No fue posible acceder a este documento.

(POA) que prioriza la actividades anuales, con sus objetivos y responsables (MEC, 2016b). A estos se suma, la iniciativa más reciente de parte del MEC -por medio del INEE- dirigida a que las instituciones educativas elaboren un **Plan de Mejora Institucional** según los resultados de las pruebas estandarizadas SNEPE (MEC, 2018e), y de la lógica de Planes de Mejora en otros ámbitos del quehacer de la gestión. La serie de proyectos y planes enunciada muestra la existencia de una multiplicidad de instrumentos -algunos superpuestos entre sí- de planificación solicitados a las instituciones educativas, que -como se verá después- repercuten en una alta sobrecarga burocrática para las escuelas y colegios.

Resulta importante señalar que junto a las orientaciones en materia de planificación en general, el documento de los Lineamientos Para un Sistema Educativo Inclusivo en el Paraguay (Resolución Nº 17267, MEC, 2018c) establecen la promoción a nivel de las instituciones educativas un PEI inclusivo, estipulan que los Equipos de Gestión de las Instituciones Educativas (EGIE) debe conocer y manejar el enfoque inclusivo para garantizar que las acciones y toma de decisiones contemplen este aspecto, e instan al director a comprometerse éticamente para ser garante de derechos de todo el alumnado. No obstante, según los antecedentes aportados por la especialista de Unicef, persiste una importante dificultad de parte de los equipos directivos de las instituciones educativas en entender el concepto de inclusión como atención en y para la diversidad, así como también una limitada articulación de los centros educativos con iniciativas o servicios específicos o especializados para atender la demanda de grupos en situación de mayor vulnerabilidad y en situación de exclusión.

De manera de potenciar el uso de los resultados de aprendizajes en la gestión educativa, el MEC -con el apoyo técnico del Banco Mundial- diseñó e implementó el año 2018 una estrategia de difusión del SNEPE 2015, que incluyó la generación de un informe para todas las instituciones educativas del país accesible por medio del RUE (sistema en línea) que constó de 4 secciones: puntaje promedio, niveles de desempeño, dispersión de resultados y resultados por contenido y eje temático (MEC, 2018e). Esta estrategia incorporó, además, la producción de un video para ayudar a los educadores a comprender el contenido del informe, y cuatro módulos de reflexión que ofrecieron orientaciones para la lectura y uso de los resultados del informe de parte de los gestores. Por último, para presentar los datos, se realizaron talleres regionales (con directores de departamento y supervisores) y talleres focalizados en dos departamentos (con supervisores, técnicos de supervisión y directores de escuelas y colegios).

Figura 34: Instrumentos de gestión educativa



Fuente: Extraído de MEC (2018d).

De la mano de los esfuerzos por potenciar una gestión planificada y basada en evidencia, el año 2018 el MEC introdujo un proceso de seguimiento y evaluación de la gestión de las instituciones educativas (MEC, 2018f) que busca promover e instalar la cultura de la autoevaluación para la mejora continua en la gestión de las escuelas y colegios. Según la normativa, esta evaluación es de carácter voluntario en las instituciones educativas de educación inicial, escolar básica y media, quienes deben decidir cuándo presentarse al proceso con el fin de obtener una certificación de su calidad. La evaluación incorpora cinco dimensiones que incluyen los propósitos institucionales, la gestión administrativa-financiera, la gestión del talento humano y gobierno institucional, la gestión pedagógico curricular, y la vinculación socio-comunitaria y relaciones interinstitucionales (Figura 35). El proceso de evaluación contempla 4 etapas:

- Autoevaluación: La institución educativa debe identificar fortalezas y debilidades en las dimensiones que se evalúan. En cada institución, se conforma un comité de autoevaluación integrado por miembros del Equipo de Gestión de Instituciones Educativas (EGIE). Se establece que los técnicos del nivel central/red de evaluadores departamentales capacitarán a este comité. La autoevaluación incluye: diagnóstico, aplicación de cuestionarios (tipo check list), recolección de evidencias, análisis y elaboración de un informe de autoevaluación;
- Elaboración de un Plan de Mejora, con la participación de la comunidad educativa. Se señala que este proceso contará con el apoyo de supervisores y un equipo técnico para acompañar y monitorear la elaboración y avances del Plan de Mejora. Se aconseja la formulación de PME de 2 años de duración y se estipula un plazo máximo de cumplimiento de 2 años;
- Mirada externa: Conformación de una comisión externa integrada por supervisores, directores de instituciones educativas de la zona y representantes de los sindicatos. La comisión se encarga de verificar las acciones de autoevaluación, de contrastar el informe con evidencias y entrevistas, y de determinar la viabilidad y pertinencia del plan de mejora. Este equipo externo realiza una visita de verificación y elabora un informe de evaluación, que incluye recomendaciones, y se lo comunica a las instituciones evaluadas. Se explicita que este proceso no tiene carácter punitivo ni decisiones administrativas asociadas;
- Certificación de calidad de las instituciones: se otorga si se cumple el mínimo de indicadores de cada componente. Se establece que las instituciones educativas que no completen el porcentaje establecido en todos los componentes tendrán un plazo de 2 años para la mejora. La certificación expedida por el MEC dura 5 años, luego de lo cual se desarrolla una nueva evaluación.

Según el informe de seguimiento de la evaluación de las instituciones educativas al año 2019 enviado por el MEC, entre 2017-2018, 456 instituciones educativas han culminado el proceso de evaluación institucional con fines de certificación. Los resultados para el año 2017 muestran que es en la dimensión de gestión administrativa-financiera y prevención de riesgos donde se ha obtenido el mayor porcentaje de certificaciones (INEE, 2019b).

Figura 35: Evaluación de la gestión de las instituciones educativas

Dimensión	Componentes	Criterio
Propósitos institucionales	Proyecto educativo institucional	Nuestra institución cuenta con un PEI que refiere la visión y misión institucional, así como la planificación, implementación y evaluación de la gestión escolar. El PEI presenta el panorama completo de la institución educativa en las diferentes dimensiones que la componente. El PEI es una proyección del Plan nacional de educación 2024 y del plan estratégico de educación 2013-2018 y

Dimensión	Componentes	Criterio
		además se construye con la participación de todos los involucrados.
	Plan operativo anual	El Plan Operativo Anual (POA) está definido en base al PEI y se visualiza en él el ideal educativo de la institución. El POA fue construido participativamente y detalla las actividades y responsables de cada actividad y cada etapa. El POA refleja las intenciones de calidad expresadas en el PEI. Se observa un seguimiento sobre el cumplimiento de las actividades del POA.
Gestión administrativa-financiera y prevención de riesgos	Gestión administrativa	Como institución rendimos cuenta de lo actuado, al igual que controlamos la rendición de cuentas de los diferentes grupos. Prevemos mecanismos de control para el cuidado y mantenimiento del local escolar.
	Gestión financiera	Como institución gestionamos los recursos necesarios para la construcción del local escolar proveyendo de todas las instalaciones necesarias para su normal funcionamiento. Agregamos espacios que optimizan la tarea de cada uno de los estamentos. Gestionamos la provisión de materiales, mobiliario, insumos básicos de la institución.
	Infraestructura y equipamiento	Las instalaciones de nuestra institución educativa son amplias, satisfacen para la cantidad de personas que asisten a ella diariamente. Se visualizan señaléticas que indican los diferentes departamentos y aforos de las mismas. Cuenta con equipamientos adecuados a los usos y cantidad de usuarios. Los equipos son reparados o renovados constantemente. Se cuenta con aulas, laboratorios, centros de recursos de aprendizaje, espacios recreativos, sanitarios, cantina, etc. Cuenta con un plan de mantenimiento y/o ampliación de la infraestructura.
	Prevención de riesgos	Nuestra institución está preparada para acciones de contingencia, posee salidas de emergencia, rampas de acceso, extintores, y otras instalaciones y equipamientos para casos de accidentes, desastres ecológicos, etc. Se cuenta también con un plan de contingencia y con protocolos en casos de emergencias.
Gestión del talento humano y gobierno institucional	Organización institucional	Nuestra institución educativa se organiza en departamentos acorde a la necesidad para el cumplimiento de las metas educativas. Su organigrama establece claramente la relación entre las personas y se nota el cumplimiento organizado de sus funciones. Las instancias internas como ACE, EGIE, consejo de profesores y consejo de estudiantes se encuentran funcionando plenamente. Hay una sinergia en cuanto al rol que cada uno de los miembros cumple.
	Gestión del talento humano	Nuestra institución educativa tiene un alto nivel de atención a todos los talentos humanos y confluyen las funciones de directivos, docentes, personal administrativo y de servicios para el cumplimiento de los fines de calidad educativa a los que fueron asignados. Todos conocen sus funciones, así como sus deberes y derechos. El estudiantado asiste a la institución educativa con convencimiento de su rol principal en ella y en los desempeños que le corresponde como parte de la institución. Existe una conciencia de cuerpo entre todos los recursos humanos y el alumnado. Los directivos valoran los esfuerzos individuales y colectivos que llevan a la excelencia. Existen evidencias de que el docente cumple su función tutorial.
	Planificaciones pedagógico-	Nuestra institución educativa se avoca principalmente a los procesos de enseñanza y aprendizaje. Los docentes cuentan con

Dimensión	Componentes	Criterio
Gestión pedagógico-curricular	curriculares (proyecto curricular institucional, proyecto áulico, proyecto educativo de área académica)	una formación inicial idónea y se capacitan constantemente para lograr atender las necesidades de los alumnos en todo momento. Los procesos de clase son planificados y ejecutados según el programa establecido. Se realizan adecuaciones curriculares que dan cuenta del interés de docentes y directivos a mejorar constantemente sus desempeños. El proyecto de área académica integra a las diferentes asignaturas y convergen en un objetivo común. Las evaluaciones se dan en proceso y producto. Existen proyectos áulicos formulados en forma completa y pertinente. Los indicadores de mejora de los aprendizajes son controlados. Se realizan planes de mejora en cada área. Los padres de familia son informados de los resultados académicos de sus hijos y reciben recomendaciones en casos necesarios.
	Orientación del proceso de enseñanza	Nuestra institución educativa posee docentes responsables en su función que planifican convenientemente y en base a las directivas curriculares realizan constantemente evaluaciones y planes de mejora pedagógicos. Los procesos de aprendizaje son monitoreados en cada etapa y los estudiantes conocen las expectativas que se tienen sobre la calidad de los aprendizajes de los mismos. Nuestros docentes utilizan metodologías modernas de enseñanza y mantienen así al grupo de estudiantes a la vanguardia de los saberes.
Vinculación socio-comunitaria y clima institucional	Proyectos comunitarios y relaciones interinstitucionales	Nuestra institución educativa se abre a la comunidad a través de proyectos comunitarios e interinstitucionales, se promueve el trabajo cooperativo aportando a la comunidad el espacio necesario para el desarrollo de actividades diversas en beneficio de todas las personas del contexto geográfico, se realizan convenios interinstitucionales de modo de poder ejecutar los proyectos institucionales. Dichas gestiones se realizan en el marco de la democracia y permite a los estudiantes tener experiencias que lo vinculen con el medio en el cual está inserta la institución educativa. La cultura comunitaria y social se integra a la cultura institucional permitiendo la simbiosis que ayude a los estudiantes y maestros a apropiarse de los saberes cotidianos para el beneficio propio y de las familias.
	Relaciones humanas, valores y actitudes	Nuestra institución educativa cuenta con un clima institucional adecuado. Los miembros se respetan. Hay un trato cortés pero firme por parte de directivos y docentes. Los diferentes grupos humanos tienen sentido de pertenencia a la institución y la defienden. Se cuida el aspecto físico, higiene, cuidado de mobiliarios, orden. Los miembros fomentan actitudes y valores propios de los principios de la institución.

Fuente: MEC (2018f).

e) Órganos de participación en la gestión educativa

De manera de estimular una gestión escolar participativa, la normativa posibilita la conformación de una multiplicidad de órganos integrados por representantes de los distintos estamentos dentro de las instituciones educativas. Por un lado, la regulación plantea que cada escuela y colegio del sector oficial debe contar con un **Equipo de Gestión de Instituciones Educativas (EGIE)[30],** liderado por el director y conformado por representantes de los distintos estamentos de la comunidad, que tiene la función de

[30] No existe información del porcentaje de constitución efectiva de este órgano en las instituciones educativas.

apoyar, colaborar y gestionar de manera conjunta la educación y participar en la definición del Proyecto Educativo Institucional y el Plan Operativo Anual, a la cual se añaden otras tareas específicas (Figura 36) (MEC, 2015d). Las disposiciones establecen que los equipos deben reunirse al menos de forma mensual y que las supervisiones de apoyo técnico-pedagógico tienen la tarea de acompañar su creación y conformación (MEC, 2015d).

Figura 36: Funciones del Equipo de Gestión de Instituciones Educativas

- Garantizar la rendición de cuentas pública de la gestión pedagógica, administrativa y financiera, ante los diferentes estamentos de la comunidad educativa, como mínimo 2 veces por año.
- Garantizar el desarrollo institucional, respetando la dirección administrativa y pedagógica y los roles de los miembros de la comunidad.
- Orientar la gestión de la institución educativa en las dimensiones pedagógico-curricular, administrativa-financiera, estructural-organizacional y comunitaria, considerando el PEI. El EGIE deberá impulsar la elaboración participativa del PEI.
- Establecer mecanismos que centren su atención en los procesos y resultados de los aprendizajes (seguimiento, monitoreo, evaluación).
- Definir, implementar y evaluar el PEI atendiendo el diagnóstico institucional, el contexto local y regional.
- Velar por el cumplimiento de la visión y misión institucional, como también los objetivos y metas a largo, mediano y corto plazo.
- Elaborar, implementar y evaluar el plan operativo anual a ejecutarse cada año lectivo, así como el anteproyecto de presupuesto según competencias. Los mismos deberán tener la aprobación de la comunidad escolar y estará basada en la metodología de la microplanificación.
- Difundir el PEI y los avances que se producen en el proceso de su ejecución.
- Fortalecer la participación de la comunidad educativa, garantizando la conformación democrática y el funcionamiento de organizaciones estudiantiles, docentes, padres y otros estamentos.
- Elaborar con todos los actores involucrados normas de convivencia democrática institucional, para su aprobación posterior según los procedimientos vigentes.
- Impulsar y colaborar con la formación continua de los actores educativos.
- Fortalecer la práctica de una comunicación asertiva y efectiva entre los diferentes actores de la comunidad educativa interna y externa.
- Los miembros serán responsables de la atención y búsqueda de solución de los conflictos suscitados en la institución educativa.

Fuente: MEC (2015d).

Junto a los equipos de gestión, las instituciones educativas pueden contar con las **Asociaciones de Cooperación Escolar (ACE)[31],** que corresponden a asociaciones civiles sin fines de lucro formada por padres de familia o tutores, con el objetivo de cooperar con el Estado en forma participativa y organizada a fin de contribuir al desarrollo y mejoramiento de la calidad educativa de las escuelas y colegios (Figura 37) (MEC, 2012; Ley Nº 4853, 2013). Las ACE se formalizan legalmente el año 2012-2013 para las instituciones educativas de los tres sectores de gestión. Para operar, éstas deben constituirse legalmente por medio de una escritura pública que contenga sus estatutos, principios y la nómina de sus autoridades, y solicitar su registro ante la supervisión administrativa de la zona. Resulta relevante destacar que, con anterioridad a la incorporación formal de las ACE en la regulación, el sistema educativo paraguayo ya contaba con un largo recorrido histórico en cuanto a la colaboración de los padres y madres, aunque sin un soporte ni programa institucional al respecto. Según dan cuenta Martínez, Demelenne y Torres (2019), las primeras asociaciones datan de 1958, manteniendo en un inicio un foco en la realización de actividades para recaudar fondos de manera de apoyar la labor educativa o ampliar y arreglar la infraestructura y equipamiento de las instituciones, siendo un

[31] No existe información del porcentaje de constitución efectiva de este órgano en las instituciones educativas.

testimonio de esta alta participación la gran cantidad de escuelas rurales que se construyeron con aportes de las familias.

Figura 37: Derechos y deberes de las Asociaciones de Cooperación Escolar

Derechos de la Asociación de Cooperación Escolar:

- Los establecidos en el art. 129 y concordantes de la Ley General de Educación
- Los establecidos en el art. 120 y concordantes del Código Civil Paraguayo
- Acceder a información acerca de la utilización por parte de los directivos de la institución educativa de los recursos financieros provenientes del MEC
- Promover espacios de formación y capacitación de sus miembros para fortalecer la labor de la institución y la comunidad
- Fomentar la libre integración de los alumnos en asociaciones, cooperativas, clubes, centros estudiantiles u otras organizaciones comunitarias, y acompañar el desarrollo de las actividades organizadas por los mismos
- Proponer proyectos, programas y acciones tendientes al logro de los fines de desarrollo y mejoramiento de la calidad educativa
- Integrar el Equipo de Gestión Escolar e Institucional
- Organizar actividades y eventos para el financiamiento de necesidades educativas en concordancia con el PEI

Obligaciones de la Asociación de Cooperación Escolar:

- Las establecidas en el art. 130 de la Ley General de Educación
- Participar de las acciones destinadas a generar espacios de diálogo y reflexión permanente sobre la marcha de la institución y las funciones, derechos, obligaciones y responsabilidades de los miembros de la comunidad educativa
- Administrar los fondos recaudados en los diversos conceptos establecidos en sus estatutos
- Rendir cuenta de las actividades realizadas a la Asamblea General, a la Comunidad Educativa y de los fondos públicos recibidos a la Contraloría General de la República
- Coordinar acciones conjuntamente con la autoridad institucional, con la comunidad organizada a nivel institucional y con otras instancias del sector público o privado a nivel local, departamental y nacional

Fuente: Ley Nº 4853 (2013).

Por último, el sistema educativo dispone de distintos **espacios de participación para los alumnos** (Figura 38), tales como los centros de estudiantes, los consejos de delegado institucional o consejos escolares, los clubes, academias y otras asociaciones, y las cooperativas de estudiantes[32].

Figura 38: Organizaciones estudiantiles

Centro de estudiantes

- Órgano de representación institucional de los estudiantes, a través del cual los mismos participan de la gestión democrática de la institución educativa.
- Tiene la función de promover y defender los intereses y derechos de los estudiantes.
- Los centros de estudiantes pueden nuclearse en organizaciones estudiantiles municipales, departamentales, regionales o nacionales.

Consejos de delegados institucional

- Organización estudiantil designada al bien de la comunidad educativa, conformada por estudiantes delegados elegidos por sus pares en asambleas de cursos o grados de todos los niveles educativos para la promoción de sus derechos y deberes.
- Representan al grado o curso, cumpliendo un rol consultivo y de comunicación directa entre el centro de estudiantes y los grados o cursos.

Consejos escolares

[32] No existe información del porcentaje de constitución efectiva de este órgano en las instituciones educativas.

- Los estudiantes del primer y segundo ciclo de la EEB se podrán organizar en consejos escolares con el apoyo y orientación de un profesor para el desarrollo de actividades tendientes a promover sus derechos, a afianzar los valores humanos para la convivencia social y las habilidades para la vida en la comunidad.

Clubes y academias

- Son organizaciones de estudiantes destinados a los aprendizajes interactivos, al desarrollo cognitivo, socioemocional y comunitario por medio de actividades artísticas, culturales, científicas y deportivas para la interacción social y la vida práctica en función de un proyecto.

Cooperativas estudiantiles

- Son asociaciones voluntarias sin fines de lucro integradas por estudiantes que se asocian sobre la base del esfuerzo propio y administradas por ellos con la orientación de los docentes, inspirados por un ideal de progreso humano basado en la educación moral, cívica e intelectual de los estudiantes con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas.

Fuente: MEC (2016c).

Resulta importante dar cuenta de las particularidades a nivel de la **participación en el caso de la educación escolar indígena.** En esta modalidad, y junto a la estructura territorial de participación señalada en los capítulos precedentes, se añaden en las instituciones educativas los Equipos de Gestión Comunitaria Indígena (EGCI) – que reemplazan a los EGIE buscando dotarlos de un enfoque pertinente al contexto, y que respete a la autoridad natural y la organización sociopolítica de las comunidades (Demelenne, 2019). Los EGCI están conformados por el director, el líder político y religioso de la comunidad, un representante de padres y de madres elegidos en asamblea comunitaria, un representante de docentes elegido en asamblea comunitaria, y otros actores adicionales (por ejemplo, artesano, anciano) (MEC, 2017c). Según la información entregada por la Dirección General a cargo de esta área al año 2020, los EGCI estaban en proceso de implementación[33].

f) Preparación y formación de los directivos escolares

En Paraguay el contar con especialización para el rol no es un requisito para el acceso a la función de director. Así, los requerimientos para acceder al cargo en el sector oficial únicamente incluyen el contar con un título de formación docente o de grado y la disposición de ciertos años de experiencia de aula, en cargos técnico pedagógicos y/o directivos con anterioridad (MEC, 2017c) (Figura 39).

En lo que respecta a la **formación continua**, el Estatuto Docente establece que el MEC garantizará la ejecución de programas gratuitos de especialización con al menos 100 horas cronológicas (Decreto Nº 468, 2003), lo cual -acorde a la información recopilada- no se implementa en la práctica. Los datos de TERCE en el ámbito de la formación apuntan a que la mitad de los directores (51%) se encuentra en el CINE 4- 5 (educación postsecundaria no terciaria y la educación terciaria de ciclo corto según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación) y un 40% se encuentra en el CINE 6 (grado en educación terciaria o nivel equivalente - licenciatura) – con niveles más bajos en la zona rural que urbana (Elías y Bareiro, 2017). Asimismo, al preguntarles si en los últimos 4 años han desarrollado estudios de actualización, especialización o postgrado, casi un tercio señala que no y un 43,1% afirma haber realizado estudios de más de 200 horas de duración, con importantes inequidades entre el área

[33] No se dispone de información más profunda y detallada en torno al funcionamiento efectivo de esta instancia.

urbana y rural, a lo que se suma un desconocimiento acerca de los efectos que estos programas de estudio pueden haber tenido en el desempeño directivo o de las instituciones educativos.

En los últimos años, a partir de la creación del FEEI se han desarrollado nuevas iniciativas para la formación de gestores, entre las que destacan el Programa Nacional de Becas de posgrado en el Exterior para el fortalecimiento de la investigación, la innovación y la educación (BECAL) que incluye, entre otros, el llamado Plan de Fortalecimiento Directivo desarrollado en convenio con Chile (CENTRE UC-Fundación Chile) que entrega becas para cursar la 'Especialización en gestión e innovación directiva' para profesionales de la educación. También en el marco del FEEI se ha implementado el Programa de Capacitación de Educadores para el Mejoramiento de los Aprendizajes a nivel nacional (PROCEMA), el cual ha incorporado cursos dirigidos a directivos como el de Gestión Pedagógica y Curricular y la Especialización en Gestión Educativa (MEC, 2018g). Además de lo anterior, según la información provista por la Dirección General de Desarrollo Profesional del educador, la oferta formativa contempló recientemente un curso online en que participaron alrededor de 1.800 directores, cursos para la preparación de los exámenes de los concursos de oposición y otros puntuales para potenciar el uso de evidencia en la gestión[34].

Figura 39: Perfiles de cargos de directivos

	Director de área de educación inicial y escolar básica	Director de educación inicial y escolar básica	Director general de tercer ciclo de educación escolar básica y educación media	Director de instituciones de tercer ciclo de EEB y educación media
Título	-Título de formación docente y título de grado -Título de formación docente y especialista en gestión educativa o administración educacional -Título de formación docente de EEB y especialista en gestión educativa o administración educacional -Título de formación docente de educación primaria y especialista en gestión educativa o administración educacional -Título de grado en educación escolar básica -Título de grado en ciencias de la	-Título formación docente de nivel educación inicial -Título formación docente de educación primaria -Título formación docente de EEB -Título de grado ciencias de la educación con énfasis en EEB -Título de grado de EEB -Título de formación docente de área de nivel medio y título formación docente tercer ciclo -Título de grado con formación pedagógica o habilitación pedagógica	-Título de formación docente de nivel medio y título de grado en cualquier especialidad de EM	-Título de grado con formación pedagógica y título de EEB tercer ciclo -Título de grado con formación pedagógica o habilitación pedagógica

[34] No se contó con acceso a mayor información de estos cursos de formación.

	Director de área de educación inicial y escolar básica	Director de educación inicial y escolar básica	Director general de tercer ciclo de educación escolar básica y educación media	Director de instituciones de tercer ciclo de EEB y educación media
	educación con énfasis en educación escolar básica -Título de grado con formación pedagógica o habilitación pedagógica			
Experiencia opción A	8 años de ejercicio como educador, de los cuales 4 años como docente de aula en nivel educación inicial o EEB y 2 años en cargo directivo en IE	6 años como educador, de los cuales 4 años como docente de aula de educación inicial y/o básica	-Título de formación docente, título EEB tercer ciclo y título de grado	6 años de ejercicio como educador, de los cuales 4 como docente de aula de nivel medio o EEB tercer ciclo
Experiencia opción B	8 años de ejercicio como educador, de los cuales 2 años como docente de aula en nivel de educación inicial o EEB, 2 años como técnico pedagógico (coordinador, profesor guía, jefe de estudios o disciplina, evaluador, orientador, psicólogo, trabajador social, bibliotecario, docente técnico y otros) y 2 años en cargos directivos de IE o nivel central (jefatura/dirección)	6 años como educador, de los cuales 2 como docente de aula en la EEB y 2 como técnico pedagógico (coordinador, profesor guía, jefe de estudios o disciplina, evaluador, orientador, psicólogo, trabajador social, bibliotecario, docente técnico y otros)	-Título de grado con habilitación pedagógica y título de especialización en administración educacional o evaluación educacional y/o postgrado en gestión en ámbito de educación	6 años de ejercicio como educador, de los cuales 2 como docente de aula en cualquier nivel y 2 como técnico pedagógico (coordinador, profesor guía, jefe de estudios o disciplina, evaluador, orientador, psicólogo, trabajador social, bibliotecario, docente técnico y otros)

Fuente: MEC (2017b).

g) Selección y evaluación de directivos escolares

Los concursos para cargos directivos se iniciaron en la década de los 90 en el país como concursos de méritos y aptitudes. A partir de la Ley del Estatuto del Educador del año 2003 y la nueva reestructuración organizativa del MEC, es que en el año 2004 se inicia la etapa de concursos públicos de oposición para cargos docentes directivos, que han tenido distintos ajustes normativos y técnicos en el tiempo. Así, en la actualidad, los directivos de las instituciones educativas de gestión oficial son seleccionados mediante **concursos públicos de oposición**, que son regulados y organizados por el MEC a nivel central, mientras que la selección de los directores de las instituciones privadas es discreción de sus dueños. Por medio de los concursos, se busca implementar un sistema de elección objetivo,

transparente y efectivo que permita el ingreso al cargo de los mejores profesionales de la educación (MEC, 2017e). El proceso de selección hoy en día está dirigido por una comisión integrada por i) un director general o director de nivel del MEC o a quien designe el Ministro; ii) el coordinador departamental de supervisiones educativas de los departamentos afectados; iii) un supervisor de control y apoyo administrativo designado por sus pares, iv) un supervisor de apoyo técnico pedagógico designado por sus pares, v) el secretario de educación de la gobernación afectada, y en el caso de la capital un representante del área de educación de la municipalidad de Asunción, y vi) dos o tres representantes de los gremios de cada departamento. En el proceso, luego de que se publica el listado de cargos, los postulantes deben inscribirse vía web y seleccionar los puestos a los cuales postulan. La evaluación de los interesados considera los antecedentes académicos y la experiencia laboral según el perfil del cargo (40%), una evaluación de conocimientos generales y específicos mediante una prueba escrita que es elaborada por el INEE (40%), y una evaluación oral en que se debe elaborar y presentar un Plan de Mejora (20%) que es calificada por una comisión integrada por el nivel central, supervisores y gremios. Luego de concluidas las evaluaciones, se publica una lista con los puntajes y se proclama a los ganadores. Los postulantes que no resultan ganadores y que cumplen los requerimientos mínimos de las pruebas pasan a integrar un banco de educadores elegibles para vacantes de los próximos 3 años (MEC, 2017e). Pese a la existencia de concursos de oposición, la información de Terce releva que sólo alrededor de un cuarto de los directores han arribado al cargo bajo dicho procedimiento (Elías y Bareiro, 2017). Cabe señalar que, para el caso de los directores y vicedirectores de instituciones de áreas indígenas, el MEC dispone de requerimientos específicos, tales como ser aceptado por la comunidad, el contar con experiencia en aula y en cargos directivos en educación indígena (MEC, 2011b).

En términos de la **evaluación de desempeño de los directores** -si bien la existencia de este tipo de procedimientos data del año 2009 (Vitar, 2013)-, recientemente el MEC formalizó un nuevo procedimiento de carácter diagnóstico y formativo, que está a cargo del INEE. Esta evaluación no tiene 'fines que se asocien a descuentos salariales, desvinculación laboral o estigmatización a los evaluadores con dificultades de desempeño' y es fruto de un proceso de construcción participativa con gremios y directores (MEC, 2018f). La evaluación considera cuatro dimensiones de la gestión (gestión pedagógica, gestión del desarrollo personal y profesional, gestión de la vinculación social y la gestión administrativa) con una ponderación de 40% para la primera y de 20% para las restantes, las cuales se definen en un Marco de Criterios del Buen Desempeño Directivo (Figura 40). La evaluación del desempeño es regida por una Comisión Evaluadora integrada por: i) supervisor pedagógico; ii) supervisor administrativo; iii) un representante del sindicato de educadores o un directivo elegido por sus pares; y, iv) en el caso de que sea una institución indígena, se añade un representante del consejo nacional indígena. El proceso combina la autoevaluación del directivo, la evaluación de superiores, de subalternos y de otros actores como las ACE, EGIE, y los estudiantes. Al finalizar el proceso, la Comisión Evaluadora elabora un informe y se conduce una entrevista de devolución de resultados. En base al resultado, el desempeño profesional se ubica en un nivel destacado, satisfactorio, básico o no desarrollado, y los directores son impulsados a formular un Plan de Desarrollo para la mejora de la gestión con la asesoría y apoyo técnico de los supervisores (MEC, 2018f). La frecuencia de la evaluación y las acciones a tomar dependen de los resultados de la evaluación, según el siguiente esquema:

- Directivos en *nivel destacado o satisfactorio:* evaluación cada 4 años, previa implementación de planes de desarrollo para la mejora;

- Directivo en *nivel básico*: evaluación cada 2 años previa implementación de plan de mejora y recibirá acompañamiento o participará de cursos, jornadas y talleres según las necesidades;
- Directivo en *nivel no desarrollado:* pasará por el proceso de evaluación al año. Durante este tiempo, deberá implementar el plan de desarrollo profesional para la mejora de su práctica pedagógica y tendrá acompañamiento y capacitaciones sistemáticas (cursos, talleres, otros) durante el tiempo que dure el proceso previo a la próxima evaluación de su desempeño.

El informe de la evaluación al año 2019 proporcionado por el MEC establece que se han evaluado 200 directivos el 2017 y 800 el 2018. En promedio, un 41% de los directivos han sido ubicados en un nivel destacado, 34% en satisfactorio, 9% en aceptable, 11% suficiente y 5% insatisfactorio (INEE, 2019a). Hoy en día, acorde a lo señalado por el INEE, los instrumentos de evaluación se encuentran en proceso de revisión ante el diagnóstico de que se trata de un proceso que no discrimina adecuadamente entre un buen y mal desempeño de la función.

Figura 40: Marco de criterios del buen desempeño directivo

Dimensión gestión pedagógica			
Competencia	Gestiona de manera eficiente y critica la implementación del currículum nacional en su institución según nivel/modalidad.		
Componentes	Planificación y organización	Seguimiento y monitoreo	Evaluación
Capacidades	-Administra adecuadamente la implementación de programas y proyectos pedagógicos tendientes al mejoramiento del aprendizaje de los estudiantes en su IE o instituciones a su cargo. -Demuestra flexibilidad en el desarrollo del plan curricular, realizando ajustes necesarios teniendo en cuenta la población con necesidades de apoyo educativo.	-Emplea un sistema de seguimiento a los procesos de enseñanza-aprendizaje emprendido por los docentes de su IE -Realiza los ajustes necesarios para el acceso a la educación de los alumnos con necesidades de apoyo educativo teniendo en cuenta las normas vigentes.	-Establece la evaluación de los procesos educativos y su contribución al contexto socio-cultural de los estudiantes -Valora el desempeño de los docentes a su cargo y propicia espacios para la reflexión sobre sus prácticas educativas -Explica mediante informe cualitativo y cuantitativo los resultados de las evaluaciones y los objetivos propuestos, a la familia o tutores de los estudiantes.
Dimensión de desarrollo personal y profesional			
Competencia	Gestiona procesos continuos de desarrollo personal y profesional		
Componentes	Responsabilidad profesional	Desarrollo personal	
Capacidades	-Demuestra el cumplimiento de las políticas departamentales, regionales y locales en el ejercicio de la función directiva.	-Desarrolla su perfil profesional en función a las necesidades educativas de su institución educativa o instituciones a cargo.	
Dimensión de gestión administrativa			
Competencia	Gestiona los recursos institucionales de manera eficaz y eficiente		
Componentes	Control	Información	
Capacidades	-Optimiza la utilización de los recursos de la institución educativa: materiales, humanos y financieros. -Promueve el cumplimiento de las normas y	-Sistematiza la información sobre la implementación de las actividades planificadas y ejecutadas. -Garantiza la conservación de documentaciones, recursos y otros bienes de la institución educativa. -Rinde cuentas sobre su gestión a las dependencias administrativas correspondientes y a la comunidad educativa.	

	procedimientos administrativos.		
Dimensión de la gestión de la vinculación social			
Competencia	Gestiona la participación de la CE en la planificación, ejecución y evaluación de los programas y proyectos educativos		
Componentes	Clima institucional	Comunicación organizacional	Participación comunitaria y relaciones interinstitucionales
Capacidades	-Fomenta un clima institucional favorable para la participación de la comunidad educativa. -Promueve la protección contra todo tipo de discriminación, agresión física o moral, contra la violencia, los abusos, y maltratos, infortunio familiar o accidente.	-Facilita la comunicación institucional de los miembros de la comunidad educativa utilizando canales efectivos de comunicación.	-Propicia encuentros sistemáticos con todos los actores de la comunidad educativa para la planificación, ejecución y evaluación de los programas y proyectos educativos. -Presenta a la sociedad la rendición de cuentas públicas.

Fuente: MEC (2018d).

h) Condiciones laborales de los directivos escolares

En términos de las **condiciones laborales**, de acuerdo al marco legislativo vigente, los directores están posibilitados de combinar la dirección con horas de cátedra. Si bien en el año 1995 se estipuló que los directivos de cualquier nivel y modalidad pueden realizar tareas de enseñanza únicamente en las instituciones donde desempeñan la función directiva con un máximo de 60 horas-cátedra mensuales (Resolución Nº 300/1995), en 2007 este aspecto se amplía, permitiendo a los directores tomar 130 horas-cátedra en caso de trabajar en escuelas que funcionan en tres turnos, cuentan con más de mil alumnos y están ubicadas en zonas alejadas del casco urbano (Vitar, 2013). Los datos de TERCE presentados por Elías y Bareiro (2017) establecen que casi el 60% de los directores desarrolla ambas funciones en la misma institución o en otra.

En lo que respecta a los salarios, tal como en el caso de los docentes, las remuneraciones de los directores se han incrementado significativamente entre el periodo 2003-2013, experimentado una variación positiva de 130% para quienes se desempeñan en la educación escolar básica y de 100% en el caso de la educación media (Figura 41). Pese a este avance, la información disponible da cuenta que, en contraste a otras latitudes, la diferencia entre un salario directivo versus la remuneración docente promedio es baja, especialmente en la educación escolar básica.

Figura 41 Asignación de los directores en comparación a otros educadores (por turno)

		Asignación (guaraníes)	
		2003	**2013**
Educación Escolar Básica	Director	758.400	1.750.000
	Maestro	758.400	1.658.232
Educación media	Director	1.008.139	2.018.000
	Profesor guía	768.900	1.658.232
	Coordinador pedagógico	936.100	1.776.288
	Catedrático	9.100 (por hora)	16.750 (por hora)

Fuente: Vitar (2013).

i) Respuesta a la pandemia del Covid-19

En respuesta a la pandemia del Covid-19, el Plan de Educación en tiempos de pandemia (MEC, 2020c) establece orientaciones para los directores y encargados de despacho, estipulándose que éstos deben garantizar el funcionamiento de la institución educativa a través de teletrabajo o de forma presencial, la continuidad de los procesos pedagógicos y administrativos, así como también la actualización y mantenimiento del RUE y el SIGMEC. Tal como se ve en la figura 42, las distintas directrices enfatizan -junto a las labores administrativas- el rol de los líderes en el plano pedagógico, al establecer la importancia de acompañar a los docentes, monitorear el acceso y uso de la plataforma de recursos, y realizar reuniones periódicas con el personal para organizar y retroalimentar los procesos pedagógicos. Además, éstas incorporan el papel de los directores en asegurar las adecuaciones curriculares necesarias a los contenidos postulados por el MEC según las particularidades de cada institución educativa.

Pese a las disposiciones a este respecto establecidas en el Plan en cuestión, los funcionarios del MEC que han participado en reuniones de este eje dan cuenta de que hubo dificultades de parte del nivel central en la transmisión de la información hacia las instituciones educativas en torno a los lineamientos establecidos. Junto con ello, relevan que, durante el periodo, percibieron un involucramiento débil de parte de los directivos, lo cual vinculan tanto a sus limitadas competencias digitales como a la carencia de dispositivos tecnológicos y de conectividad a internet en sus hogares.

Figura 42: Orientaciones a directores y encargados de despacho

- Realice todas las actividades emanadas por su superioridad y otras autoridades del MEC, a fin de asegurar el proceso de aprendizaje de los estudiantes.
- Establezca y mantenga un canal de comunicación con supervisores y docentes a efectos de coordinar la implementación del Plan de Educación en tiempos de pandemia “Tu escuela en casa”.
- Asegure que todo el personal pedagógico, técnico y administrativo desarrolle sus actividades a través del teletrabajo o de forma presencial siguiendo las recomendaciones del MSPBS y orientaciones emanadas por el MEC.
- Organice la distribución de actividades al equipo técnico, tales como el acompañamiento a docentes en el ámbito pedagógico e implementación de estrategias orientadas al rescate de estudiantes en situación de abandono escolar o en riesgo de abandono, monitoreo del uso de la Plataforma de recursos digitales “Tu escuela en casa” por parte de los padres, entre otras.
- Continúe con todas las actividades relacionadas a los procesos pedagógicos y administrativos de la institución educativa a su cargo, tales como actualización de nómina de estudiantes en el RUE, actualización de cuadro de personal en el SIGMEC, etc.
- Monitoree y acompañe el acceso y la utilización de la Plataforma de recursos digitales “Tu escuela en casa” por parte de los docentes.
- Realice periódicamente reuniones virtuales de trabajo, vía MS Teams, a efectos de organizar y retroalimentar los diferentes procesos pedagógicos y administrativos de la institución a su cargo, así como para la contención y promoción de la salud mental del equipo de trabajo.
- Asegure el desarrollo de adecuaciones curriculares acorde a los contenidos básicos e imprescindibles establecidos en los planes de clases emanados por el MEC, conforme a las características, recursos disponibles y la realidad sociocultural de la institución educativa.
- Coordine con la supervisión educativa y los padres/tutores de los estudiantes la movilidad de estudiantes dentro del sistema educativo, en especial, de los estudiantes que provienen del sector privado y privado subvencionado.
- Gestione con las instancias pertinentes el operativo de distribución y devolución de guías y cuadernillos destinados a los estudiantes que no disponen de conectividad a través del teléfono celular de la casa.

Fuente: MEC (2020c).

4.3. Avances, fortalezas y debilidades

El marco normativo vigente del sistema educacional paraguayo concede a los directores escolares la importante responsabilidad de planificar, conducir, coordinar y evaluar las actividades educativas técnico-pedagógicas y administrativas de las instituciones educativas, de manera de contribuir a los objetivos nacionales en el sector. En consonancia con la política nacional y departamental, los directivos son llamados a liderar la elaboración, implementación y monitoreo del Proyecto Educativo Institucional, y se ha estimulado recientemente la formulación de un Plan de Mejoramiento Institucional según los resultados de aprendizaje de las pruebas SNEPE. En los últimos 15 años, el país ha introducido distintas iniciativas dirigidas a profesionalizar la labor de los directivos, como es la institucionalización de un proceso de selección por concurso público de oposición, la reformulación del sistema de evaluación formativo del desempeño, y un procedimiento de evaluación institucional que se basa en la autoevaluación e incorpora la realización de un plan dirigido a fortalecer la gestión de la institución. Asimismo, gracias a los recursos del FEEI, el MEC ha abierto nuevas oportunidades de formación para los gestores. Junto con ello, cabe señalar que el sistema educativo ha institucionalizado a lo largo del tiempo una multiplicidad de órganos de participación dentro de los establecimientos orientados a promover una gestión educativa participativa, como son los EGIE, ACE y las diversas organizaciones estudiantiles estipuladas en el marco normativo del sector -todos espacios que son ampliamente valorados por los representantes de la sociedad civil que han participado en las mesas temáticas. Por último, es importante destacar los distintos esfuerzos específicos por generar espacios particulares para la participación de los pueblos indígenas en la gestión educativa institucional, así como también la inclusión de requerimientos pertinentes al contexto para la selección de directivos de las instituciones de esta índole y el procedimiento de evaluación del desempeño de los mismos.

No obstante, los avances visualizados en las políticas educativas dirigidas a potenciar la gestión educativa, el diagnóstico apunta a la permanencia en el tiempo de distintas debilidades, que emergen como puntos fundamentales de ser abordados de manera de avanzar hacia una gestión pedagógica, profesionalizada y participativa dentro las instituciones, dentro de los cuales se identifican los siguientes nudos críticos:

- **La importante desorganización y disgregación de la oferta educativa, y la baja regulación de la calidad de la atención a la primera infancia en los Espacios de Desarrollo Infantil (EDI)**

Una primera problemática relevante es la evidencia acerca de la alta desorganización y disgregación territorial de la oferta educativa en locales e instituciones educativas. Los datos presentados anteriormente en este ámbito muestran un amplio número de locales escolares con múltiples combinaciones de ofertas educativas y que se caracterizan por un bajo tamaño de matrícula. Este aspecto destaca la ausencia de criterios de organización de los locales e instituciones educativas acorde a análisis acabados de la oferta y demanda de los territorios. Lejos de ser un tema inocuo, la desorganización y disgregación de la red de instituciones complejiza la gestión sistémica, al introducir dificultades relevantes para abordar las debilidades en torno a la infraestructura educativa presentadas anteriormente, así como también para responder a la optimización de los recursos humanos en las instituciones educativas que se ve afectada por la amplitud de la oferta educativa existente.

Pese a que al interior del MEC subsiste un consenso en la importancia de dar respuesta a este desafío y -según relataron entrevistados de la Dirección General de Planificación Educativa- se han realizado propuestas de reorganización, estos han enfrentado una alta resistencia de parte de las comunidades locales. Los obstáculos encontrados en torno a la resistencia de las comunidades ilustran con fuerza que la resolución de este tipo de problemáticas involucra no sólo un componente técnico sino que -como las experiencias previas del país y de otras latitudes (por ejemplo Ecuador) alertan- suponen espacios de diálogo y consenso con los actores locales afectados y una comprensión acabada del rol comunitario que juegan las instituciones educativas dentro de los distintos territorios.

Junto con la problemática mencionada previamente en torno a la gestión de la oferta educativa a nivel general, un nudo crítico relevante se vincula particularmente a los Espacios de Desarrollo Infantil (EDI) de atención directa a la primera infancia. En este plano, la evidencia recopilada concuerda en que subsiste un escaso liderazgo y potestad del MEC en cuando a la apertura, resguardo de la calidad y del modelo pedagógico provisto por los EDI, en particular en lo que respecta a la oferta educativa brindada por otras instituciones. Entre otros aspectos, este tema se liga a la ausencia de una normativa única para los distintos ministerios con incidencia en la primera infancia que garantice que los niños y niñas cuenten con espacios que dispongan de todos los resguardos necesarios para una atención integral de calidad.

- **La existencia de un bajo liderazgo pedagógico y orientado a la atención en y para la diversidad dentro de las instituciones educativas**

Si bien la normativa educacional vigente dota a los directores escolares con importantes responsabilidades el ámbito pedagógico, administrativo y comunitario de la gestión de las instituciones educativas (MEC, 2007), el diagnóstico apunta a que la labor de los gestores permanece fuertemente enfocada en la dimensión administrativa y no ha logrado transitar hacia el despliegue de un liderazgo pedagógico. Así, la evidencia recolectada enfatiza que los directores dedican la mayor parte de su tiempo a quehaceres de índole administrativo (Elías y Bareiro, 2017), en desmedro de aquellas que impactan en el aprendizaje de los estudiantes, como el apoyo al fortalecimiento de las capacidades de los docentes o el acompañamiento en el aula, dentro de lo cual se visualizan distintos nudos críticos.

La presencia de un bajo liderazgo pedagógico en las instituciones educativas coincide con la identificación de un excesivo listado de funciones que los directores son llamados a cumplir en variados ámbitos de la gestión, las cuales -junto con sobrecargar el rol- carecen de una concepción explícita de su rol como líderes pedagógicos y presentan un desbalance hacia las tareas de corte administrativo.

Al mismo tiempo, la prevalencia de una gestión educativa centrada en las funciones administrativas se ve también promovida por la alta petición de documentaciones e informes de parte de la supervisión con plazos limitados, que atenta, en la voz de los propios directores, contra la dedicación de un mayor tiempo a su rol pedagógico (Elías y Bareiro, 2017). Este último elemento es refrendado por los representantes de la sociedad civil en las mesas temáticas, quienes aludieron a la primacía del rol de las supervisiones en la petición de documentaciones y la complejidad que ello introduce para el ejercicio del cargo directivo.

Sumado a lo anterior, la evidencia apunta a que los directivos escolares mantienen una escasa autonomía *de facto* para dirigir las instituciones educativas, que puede estar obstaculizando la asunción de un rol más fuerte en el plano pedagógico. En esta área, se identifica que, aun cuando los gestores poseen espacios de autonomía en este ámbito, el uso efectivo de sus atribuciones en esta materia se ve obstaculizado por la lógica de control que sigue prevaleciendo en el modelo de gestión más amplio del sector educativo y el rol supervigilante de la supervisión que va desmedro -acorde a la visión de variados informantes- del despliegue de un liderazgo innovador en las instituciones producto del temor a la sanción. En torno a este punto, algunos actores participantes en las mesas temáticas apuntan a la importancia de avanzar a mayores espacios de autonomía para las instituciones educativas que permitan, dentro de un marco general definido por el MEC, su ajuste a las particularidades territoriales y realidades específicas de cada centro escolar.

Junto a la prevalencia de un bajo liderazgo pedagógico dentro de las instituciones educativas, el diagnóstico da cuenta de la escasa incorporación de una gestión educativa que promueva la atención en y para la diversidad. En esta área, si bien las distintas propuestas en materia de inclusión le asignan un rol importante a la dirección escolar en la formulación de un proyecto educativo inclusivo (MEC, 2018c), según el análisis de los especialistas de Unicef y las reuniones con la Dirección General de Educación Inclusiva, persiste entre los directivos la dificultad de entender el concepto de inclusión como atención en y para la diversidad así como también una limitada o nula articulación de los centros educativos con iniciativas o servicios específicos o especializados para atender la demanda de grupos en situación de mayor vulnerabilidad y en situación de exclusión (p.e. estudiantes con condiciones de salud permanente, extraedad, altas capacidades, discapacidad, origen social y étnico, entre otros).

- **La escasa disposición de equipos técnicos y administrativos dentro de las instituciones educativas**

Si bien la normativa educativa establece que dependiendo de la zona, modalidad y nivel de enseñanza, los directores podrán contar con vicedirector u otro personal de apoyo técnico o administrativo para el ejercicio de la función, la evidencia apunta a que estas figuras tienen un alcance limitado en las instituciones educativas producto de las restricciones presupuestarias del sector y otras variables como la falta de rubros administrativos, la alta movilidad del personal docente y administrativo, y la escasa optimización de los recursos humanos, cuestión que obstaculiza fuertemente la posibilidad de descomprimir el rol del director y de avanzar en equipo a enfrentar el complejo desafío de movilizar a las instituciones hacia el mejoramiento educativo.

Apoyando esta constatación, los estudios disponibles puntualizan que los directores experimentan una importante soledad en el cargo, enfatizan el escaso soporte con que cuentan de parte otros directivos o recursos humanos en las instituciones educativas (Conec, 2018; Elías y Bareiro, 2017) y demandan la presencia en los centros educativos de un equipo administrativo de manera de dedicarle más tiempo a las tareas pedagógicas (Elías y Bareiro, 2017). Si bien hacia inicios del año 2020, el MEC estaba diseñando un nuevo esquema de dotación de equipos en las instituciones educativas, esta regulación -una vez promulgada- abre el desafío de avanzar a su implementación efectiva en el marco de la limitación de recursos que enfrenta el sector.

- **La débil instalación de una gestión educativa basada en evidencia**

De manera de fortalecer la gestión educativa, en los últimos años el MEC ha introducido distintos esfuerzos por promover el uso de instrumentos de planificación en la gestión por medio del énfasis en la formulación de Proyectos Educativos Institucionales y de Planes de Mejoramiento Institucionales vinculados a los resultados provistos por el SNEPE. En la misma línea, recientemente se instaló un nuevo mecanismo de seguimiento de la gestión institucional, a cargo del INEE, con fines de certificación para potenciar el fortalecimiento de la gestión institucional a partir de la autoevaluación y la evaluación externa. Pese al despliegue reciente de ambas iniciativas, el diagnóstico revela la escasa incorporación en las instituciones educativas de una gestión basada en evidencia que ponga al centro la mejora escolar.

Por un lado, no obstante las iniciativas del MEC dirigidas a instalar instrumentos de planificación, la información recogida apunta a que estos esfuerzos no se han traducido en la definición de proyectos educativos con un papel sustantivo en la gestión escolar, dando cuenta que- si bien éstos suelen existir por su carácter obligatorio en las instituciones educativas- los planes tienden a ser formulados bajo la preocupación de cumplir con directrices administrativas más que de buscar un mayor grado de efectividad en la conducción institucional. En la misma línea, la evaluación del uso de los resultados del SNEPE 2015 evidenció una desarticulación de los PMI con los otros instrumentos de la gestión requeridos por el MEC, la falta de una concientización respecto de la importancia del uso estratégico de los datos para la planificación y la existencia de una sentida sobrecarga de parte de los directivos en torno a los múltiples instrumentos que desde el nivel central se les encomienda a formular (MEC, 2018e).

Por otro lado, si bien Paraguay ha dado pasos decisivos por incorporar un proceso de seguimiento de la gestión de las instituciones educativas que permita alimentar los planes de mejora institucionales, el análisis del modelo de evaluación da cuenta que el proceso -junto con ser voluntario- mantiene, a la fecha, una baja universalización. Asimismo, la revisión de los instrumentos da cuenta que el seguimiento diseñado se concibe fundamentalmente como la presencia/ausencia de los indicadores definidos en una lógica de evidenciar el cumplimiento o no de las disposiciones normativas en los distintos ámbitos de la gestión, sin visualizarse una priorización de la dimensión pedagógica, ni constituirse en una fuente de información sustantiva para orientar la gestión hacia el mejoramiento institucional.

Por último, la baja presencia de una gestión basada en evidencia se visualiza también en la débil instalación de mecanismos de rendición de cuentas de los resultados de la gestión educativa. En esta área, si bien la normativa define que los directores deben dar cuenta de los procesos y resultados educativos a la comunidad educativa y a la supervisión, la información disponible alude a que en estas actividades -incipientemente instaladas- los gestores tienden a informar a la comunidad escolar las acciones realizadas en las distintas dimensiones de la gestión (Elías y Bareiro, 2017) y a las supervisiones el estado en regla de la documentación educativa, sin evidenciarse un foco en el cumplimiento de los objetivos y metas trazados por las instituciones en sus respectivos proyectos institucionales o de mejoramiento escolar.

- **La ausencia de una política de formación para los líderes educativos y la baja preparación para el cargo**

Pese a las importantes responsabilidades que Paraguay les entrega a sus directivos en la gestión educativa, el país no dispone de una política de formación para los líderes de las instituciones educativas. Así, contrario a las recomendaciones a nivel internacional que apuntan a relevancia de equilibrar las demandas hacia el rol con las formación de capacidades (Pont et al., 2008), en Paraguay no es un requisito disponer de una formación especializada previa para el cargo, los directivos no cuentan con un acompañamiento en los primeros años de ejercicio del puesto, ni disponen de oportunidades de desarrollo profesional continuas de calidad (Elías y Bareiro, 2017; Elías y Misiego, 2017; Martínez, 2013). La falta de una política y oferta formativa para los gestores educativos de carácter sistemático y que abarque las distintas etapas de ejercicio del rol se complementa con la evidencia en torno al limitado acompañamiento técnico y en terreno de las supervisiones educativas hacia los directivos, que se condicen con una demanda de parte de los gestores por contar con un apoyo más cercano y efectivo del nivel departamental (Elías y Bareiro, 2017; CONEC, 2018). Pese a que en los últimos años el país ha avanzado en la apertura de nuevas oportunidades de formación introducidas en el marco del FEEI, la sustentabilidad financiera de los programas incorporados no se encuentra asegurada (Banco Mundial, 2019) y se identifica que la oferta en el área mantiene una lógica de cursos o eventos puntuales sin estar inscrita en el marco de una política de formación al respecto.

La ausencia de una política de formación es coherente con el consenso existente en torno a la baja preparación con que cuentan los líderes educativos (Elías y Bareiro, 2017; Banco Mundial, 2019). Si bien no se dispone de cifras para el universo de directores[35], la información aportada por TERCE para el país revela que el nivel de formación inicial de los gestores no es distinto al de los profesores y que -más allá de cursos cortos de especialización- existe una baja disposición de formación sustantiva para el cargo, especialmente en zonas rurales (Elías y Bareiro, 2017).

Aun cuando las problemáticas en la formación para el liderazgo educativo son amplias, algunos puntos relevantes que ameritan atención específica corresponden a la formación técnica continua en materias de inclusión y educación intercultural. Por un lado, en lo que respecta a la educación inclusiva, según el diagnóstico de la implementación de la Ley de Educación Inclusiva y su reglamentación (Florentín et al., 2020), un nudo crítico relevante corresponde a la falta de capacidades para la gestión de la inclusión y los conocimientos pedagógicos requeridos dentro de las instituciones educativas, siendo evidente -según la especialista de Unicef en esta materia- una dificultad de parte de equipos directivos y técnicos en comprender a la inclusión como la atención en y para la diversidad. Alineado a lo anterior, los distintos representantes de la sociedad civil participantes en la mesa técnica integrada de inclusión efectuada en marzo 2021 demandaron fuertemente la incorporación capacitación constante para directivos y docentes en esta temática. Por otro lado, en torno a la educación intercultural, existe la necesidad -señalada por la especialista de Unicef en esta área- de que las personas que tienen a su cargo la educación indígena dispongan una formación particular, un gran conocimiento sobre el contexto y la cultura de los pueblos, y de capacidad de liderazgo, de escucha y de mediación para solucionar problemas sociales que afectan a las escuelas de esta índole.

[35] Si bien se solicitó información de la formación actual de los directores, esta no ha sido entregada.

- **La escasa universalización de la selección profesionalizada para el cargo y de la evaluación del desempeño de los directivos**

Si bien desde la década de los 90 en adelante Paraguay ha desarrollado distintas iniciativas dirigidas a transparentar y profesionalizar el acceso al cargo de director de manera de promover la llegada al cargo de los mejores directivos al rol y recientemente se han establecido mecanismos de evaluación que buscan fortalecer su desempeño, el diagnóstico da cuenta de una baja universalización de ambos mecanismos.

De un lado, si bien los concursos de oposición para el acceso al cargo tienen más de una década de funcionamiento, los datos existentes dan cuenta que éstos no se encuentran del todo implementados. Según la información de TERCE sólo 25,3% de directores señala haber accedido por concurso público al cargo directivo (Elías y Bareiro, 2017), subsistiendo acuerdo en que la existencia de esta normativa no está exenta de un bajo cumplimiento, de la persistencia de espacios de injerencia de la política partidaria en la designación de cargos (Vitar, 2013) o bien de espacios discrecionales que permiten eludir el sistema de selección. Sumado a lo anterior, existe la visión de parte de algunos funcionarios entrevistados del MEC de que los criterios de evaluación para el acceso no aseguran la disposición de las competencias claves para liderar las instituciones educativas. La revisión de los procedimientos involucrados en los concurso de oposición muestra que, contrario a las recomendaciones internacionales (Pont et al., 2008), el concurso se caracteriza por otorgarle un alto peso a los antecedentes académicos y la experiencia laboral (40%) así como también a la evaluación de conocimientos mediante una prueba escrita que los interroga fundamentalmente en torno al marco normativo vigente del sistema educativo (40%) en desmedro de la consideración de las habilidades y competencias técnicas o prácticas de los candidatos para el liderazgo que son sólo tangencialmente cubiertas en la prueba oral bajo la elaboración de un Plan de Mejora que recibe una ponderación de 20% en el proceso.

De otro lado, aun cuando Paraguay mantiene un mecanismo de evaluación de desempeño de los directivos con la intención de fortalecer el desempeño del rol, la instalación del dispositivo y su avance en el tiempo es limitado, viéndose obstaculizado por la baja incorporación de una cultura de evaluación más amplia hacia las instituciones y los educadores. Sumado a esto, se agrega la identificación de que el actual procedimiento de evaluación aparece como escasamente sensible para distinguir diferencias en el desempeño de los gestores, para la detección de las necesidades formativas en el ámbito pedagógico y para alimentar el diseño de oportunidades formativas dirigidas a mejorar sus competencias y habilidades para la gestión. En concordancia con esta constatación, de acuerdo a lo planteado por el INEE, el instrumento se encontraba al año 2020 en un nuevo proceso de revisión y ajuste.

- **La debilidad de las condiciones laborales de los directores escolares**

El hacer atractivo y demandado el cargo de director de una institución educativa -incorporando condiciones laborales que se alineen a las importantes responsabilidades que los líderes educativos poseen- es uno de los desafíos actuales de las políticas orientadas al liderazgo escolar (Weinstein et al., 2014). En el caso de Paraguay, el diagnóstico apunta a que las importantes expectativas

depositadas en los gestores para el logro de los objetivos del sector no se condicen con la existencia de condiciones laborales que potencien la atracción y retención de los mejores profesionales al cargo.

Por un lado, la evidencia disponible revela que en el país subsiste un alto número de 'encargados de despacho' (docentes que asumen funciones directivas) -que estiman en alrededor de un 50% y que alcanza a la gran mayoría de quienes se desempeñan en algunos niveles y modalidades educativos (p.e., en la educación permanente)[36]. Si bien esta figura está reglamentada y corresponde a una respuesta ante las problemáticas en torno a la falta de rubros de director en algunas instituciones educativas, existe acuerdo en que se debe avanzar progresivamente a su eliminación.

Por otro lado, los datos apuntan a que -dado que la función directiva no goza, normativamente, de exclusividad- en la práctica casi el 60% de los directores combina la labor directiva con las funciones de aula (Elías y Bareiro, 2017), cuestión que repercute en una importante sobrecarga laboral que puede estar desincentivando el interés por acceder al cargo. La evidencia de la alta sobrecarga del rol se ve acentuada en el caso de las escuelas de baja matrícula o plurigrado (60% de las escuelas rurales) que no contemplan la figura de un gestor, sino que disponen únicamente de un docente que asume simultáneamente tareas directivas (Oviedo 2011; Ruiz Díaz, 2013).

Por último, la información recogida da cuenta que, no obstante las mejoras salariales generales de los educadores experimentadas en los últimos 15 años, la remuneración promedio de los directores en comparación a los docentes es baja, sobre todo en la educación básica, subsistiendo un diagnóstico compartido que alude al desequilibrio entre las responsabilidades del cargo y su retribución monetaria (Elías y Bareiro, 2017). Esta escasa diferencia salarial de los directivos y docentes está lejos de las diferencias advertidas en el caso de los países de la OCDE (Pont et al., 2008), y de casos de sistemas escolares de América Latina que recientemente han mejorado de manera sustantiva los salarios de los directores -en proporciones entre 25%-200% adicional al sueldo docente como en el caso de Chile- de manera de atraer a los mejores profesionales al cargo e incentivar su arribo a aquellas instituciones de mayor complejidad.

- **La incipiente participación de las comunidades escolares en la gestión educativa**

La normativa educacional vigente en Paraguay mantiene altas expectativas en cuanto al desarrollo de una gestión participativa en las instituciones educativas. En coherencia con ello, la regulación dispone de órganos formalizados de participación en la gestión escolar - como son los EGIE, las ACE y distintas organizaciones estudiantiles -todos espacios que son altamente valorados por la sociedad civil que ha participado en las mesas temáticas de este eje. No obstante, el diagnóstico releva que el involucramiento de la comunidad educativa en la conducción institucional es bajo y que -más allá de promover su constitución- no existen, contrario a otras latitudes, iniciativas dirigidas a potenciar su empoderamiento e incidencia en la gestión educativa (Pont et al., 2008).

En este ámbito, si bien no existen datos específicos de la constitución efectiva de estos órganos, distintos estudios coinciden en que, cuando existen, se trata de instancias con escaso empoderamiento, que tienden a operar como espacios de participación simbólica, incipiente o

[36] No se dispuso de información acerca de la cifra específica de encargados de despacho en el sistema educativo.

limitados a ciertos aspectos puntuales (Alfonzo y Moreno, 2018; Demelenne, 2017; Elías y Bareiro, 2017). Los estudios que recogen la visión de los propios directivos en este ámbito ponen en evidencia las dificultades que los gestores señalan en cuanto a la promoción del involucramiento de los actores educativos en la gestión, siendo especialmente crítica la de las familias (Alfonzo y Moreno, 2018; Demelenne, 2017; Elías y Bareiro, 2017). Las investigaciones aluden como obstaculizadores importantes en esta área a la falta de un acompañamiento cercano y sistemático de los supervisores orientado al fortalecimiento de las instancias, a los diferenciales en las capacidades de los directivos para movilizar un rol más activo de las comunidades educativas y potenciar su participación en la planificación o la toma de decisiones en las escuelas, y a una cierta resistencia en algunos de ellos hacia dotar de mayor participación a las familias (Demelenne, 2017; Alfonzo y Moreno, 2018). Vinculado a lo anterior, y de manera más amplia, según dieron cuenta algunos participantes de las mesas temáticas de este eje, persiste la demanda no sólo de habilitar espacios de participación sino también de apuntar a la conformación de una real cultura de participación dentro de las instituciones educativas.

En el caso específico de las ACE, la información disponible evidencia que -pese al importante rol que éstas tienen en la obtención y gestión de recursos para la infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas (Gaete, 2012)- su participación en aspectos más sustantivos de la gestión es limitada y se trata de entidades que han carecido históricamente de un soporte institucional para su labor (Martínez, Demelenne y Torres 2019). Así, de manera de potenciar el rol de las comunidades en la gestión educativa, distintos autores han planteado la necesidad -que se ha mantenido en el tiempo- de empoderarlas (Preal, 2013), proveerles una mayor formación para el rol (Demelenne, 2017; Martin y Marchesi, 2007) y de simplificar los distintos requerimientos que deben tener para su constitución legal (Demelenne, 2017).

5. Conclusiones

En el marco del diseño del PNTE, este documento expuso un análisis de la gestión del sistema educativo de Paraguay, puntualizando tanto las fortalezas y avances recientes como las debilidades identificadas en la conducción de la educación a nivel sistémico, territorial e institucional. En esta sección, a la luz de la literatura especializada y de experiencias internacionales, se presentan las conclusiones transversales del diagnóstico en los tres niveles analizados.

En términos gruesos, el análisis efectuado da cuenta que, en los últimos años, el país ha introducido distintas iniciativas dirigidas a fortalecer la gestión educativa a nivel central, departamental e institucional, que abren un conjunto de oportunidades importantes de ser consolidadas. No obstante, junto a lo anterior, el análisis visibilizó un núcleo de nudos críticos comunes en los tres niveles que han permanecido en el tiempo y que emergen como importantes obstaculizadores para avanzar a una gestión capaz de cumplir con el propósito de la Transformación Educativa. Los principales nudos críticos transversales se organizan en ocho puntos clave:

- **La alta centralización de la gestión del sistema educativo**

En las últimas décadas, los modelos centralizados de gestión educativa han sido crecientemente cuestionados en su efectividad por su baja capacidad de respuesta a las particularidades territoriales y de las instituciones educativas, sus dificultades para la implementación efectiva de las políticas y de los procesos de mejoramiento escolar, así como también por la escasa participación que viabilizan de las comunidades locales y escolares en la toma de decisiones (Radó, 2010; Aguerrondo, 2014). Así, distintos países han emprendido reformas tendientes a redistribuir ciertas responsabilidades desde el nivel central hacia el regional, local y escolar con la expectativa de acercar las políticas y decisiones educativas a los territorios y comunidades, potenciar la participación local, disminuir la burocracia y potenciar la innovación en las escuelas (Radó, 2010; OCDE, 2015; Channa, 2015). En particular, la evidencia de sistemas educativos con mejoras sistemáticas de la educación en el tiempo da cuenta que se trata de casos con esquemas de gobernanza multi-nivel que, por un lado, incorporan un fuerte nivel intermedio que, junto con ser una bisagra entre el nivel central y escolar, se ha convertido en una pieza angular para el despliegue de una gestión territorial de la educación que dé respuesta a los contextos locales, y que, por otro lado, han avanzado a la entrega gradual de mayores espacios de autonomía para que las instituciones educativas realicen una gestión que se adapte a sus propias necesidades (Mourshed et al., 2010; Hargreaves y Ainscow, 2015; OCDE, 2015).

El diagnóstico efectuado releva que Paraguay ha mantenido por varias décadas un interés por desconcentrar y descentralizar la gestión del sistema educativo, dentro de lo cual se han ido entregando atribuciones en la normativa para que, dentro de los marcos nacionales, los departamentos y las instituciones educativas definan planes o proyectos propios e introduzcan ajustes al currículo de manera de volverlos pertinentes a la realidad local y sus particularidades contextuales. En la misma línea, recientemente se ha conformado una nueva institucionalidad a nivel departamental como son las Direcciones Departamentales de Educación con responsabilidades importantes en la planificación e implementación de la política educativa en cada uno de los departamentos.

Pese a las iniciativas incorporadas en esta dirección, la evidencia devela que la gestión del sector permanece fuertemente centralizada y establece la persistencia en el tiempo de una lógica de gobernanza vertical y de control que permea el funcionamiento del sistema educativo, desincentiva la toma de riesgos y el uso de la -aunque incipiente- autonomía concedida a nivel departamental e institucional, a lo que se añaden problemas severos en los procesos de comunicación institucional entre los distintos niveles que obstaculizan la articulación y coherencia de la gestión. Al mismo tiempo, la información recopilada da cuenta que, contrario a las recomendaciones de la literatura especializada (Channa, 2015; De Grauwe y Lugaz, 2011; Unesco, 2017), los distintos esfuerzos por potenciar la toma de decisiones a nivel departamental e institucional no han sido acompañados de la entrega de las condiciones necesarias (recursos humanos, financieros, materiales), del desarrollo de las capacidades para que los entes desconcentrados asuman las atribuciones a ser delegadas, ni de espacios de autonomía o de mayor involucramiento en la toma de decisiones en ámbitos claves de gestión.

Siguiendo lo anterior, el diagnóstico releva que Paraguay presenta el nudo crítico clave de la persistencia de un modelo centralizado, vertical y regulatorio de gobernanza y gestión del sistema educativo, dentro del cual se evidencia un escaso protagonismo del nivel departamental en la incorporación de una dimensión territorial a la gestión educativa, y una baja autonomía real en las instituciones educativas para el desarrollo de proyectos educativos alineados a sus propias características y a las particularidades de sus comunidades.

- **La escasa priorización del mejoramiento y la innovación escolar en la gestión educativa**

Los aprendizajes de la literatura internacional ponen en el centro la importancia de que la gestión de los sistemas escolares se oriente y esté al servicio del propósito fundamental de mejorar la calidad y equidad de la educación. En sistemas educativos multi-nivel se trata, en este ámbito, de centrar y alinear las responsabilidades de cada uno de los niveles en el fortalecimiento de la enseñanza y los aprendizajes de los estudiantes (Mourshed et al., 2010).

Acorde al diagnóstico realizado, aun cuando Paraguay ha dado pasos recientes importantes en el rediseño de las principales funciones del MEC, las direcciones departamentales y las instituciones educativas con la Carta Orgánica, existe un consenso en que las responsabilidades de los principales actores involucrados en la gestión educativa no están lo suficientemente centradas en el ámbito educativo ni pedagógico. En coherencia con esto, se evidenció que en todos los niveles subsisten problemáticas que desvían el foco en esta materia, tales como el importante volumen de tareas formales e informales asignadas a los gestores, la determinación y desarrollo de funciones que no responden estrictamente al ámbito educacional, el alto requerimiento de labores administrativas y la sobre-burocratización de los procesos de la gestión.

De esta manera, el diagnóstico alude a que un nudo crítico fundamental de la gestión educativa corresponde a la escasa priorización otorgada a la mejora e innovación educativa en las responsabilidades y funciones de los actores a cargo de este ámbito en los distintos niveles, cuestión que se entrelaza -como se ve a continuación- con la ausencia de un conjunto de condiciones que permitan mantener este foco como el norte de la conducción del sector educacional.

- **La debilidad de las condiciones estructurales y organizativas para una gestión educativa eficiente, eficaz y articulada**

La literatura internacional releva la importancia de la existencia de condiciones estructurales y organizativas idóneas en todos los niveles del sistema, que den soporte a los procesos de gestión educativa (Saidi, 2002; Unesco, 2017; De Grauwe y Lugaz, 2011, Channa, 2015).

En lo que respecta a este ámbito, el diagnóstico elaborado muestra que, pese a los cambios recientes en la normativa y las propuestas en curso que han buscado reformular la estructura de la gestión educativa, en los tres niveles se identifican patrones organizacionales poco efectivos, así como también deficiencias en la dotación de los recursos financieros, materiales y humanos que obstaculizan el funcionamiento de la gestión. Así, a nivel central -sin desconocer el avance efectuado por medio de la Carta Orgánica-, persiste una estructura de gestión con una indefinición de las funciones específicas de las distintas unidades, con una superposición de roles y esquemas independientes o no estandarizados de gestión, que atentan contra la coordinación y eficacia de la gestión en su interior. Por su parte, a nivel departamental, aun cuando se tienen propuestas en curso de reforma del organigrama de las DDE y de reingeniería de las supervisiones, el análisis apunta a que estos procesos no se han implementado, detectándose severas necesidades de mejora tanto en las estructuras como en la dotación de recursos en ambos órganos, que permitan disponer de las condiciones propicias para la gestión. Por último, a nivel institucional, un aspecto clave que afecta la gestión en los tres niveles es la alta disgregación de la red de oferta educativa y las precarizadas condiciones de infraestructura, equipamiento y disposición de equipos en las instituciones educativas, cuyo reordenamiento y optimización es señalada como una condición imprescindible para fortalecer la gestión educativa del sector educacional.

Conforme a lo anterior, el análisis efectuado pone al centro la vigencia de un nudo crítico transversal en cuanto a la inexistencia de estructuras idóneas para la gestión en los tres niveles, y la insuficiencia de los recursos financieros, materiales y humanos requeridos para generar y asegurar las condiciones necesarias para el despliegue de una gestión educativa eficiente, eficaz y articulada.

- **La falta de estrategias de construcción de capacidades para la gestión en los distintos niveles del sistema educativo, las deficientes condiciones laborales de los líderes a cargo y la alta injerencia de la lógica política-partidaria en el nombramiento y movilidad de los funcionarios**

Las experiencias internacionales puntualizan que una condición fundamental para el fortalecimiento de la gestión en todos los niveles de los sistemas educativos es la disposición de líderes y equipos técnicos con las competencias y habilidades para cumplir con las importantes responsabilidades en el área (Harris, 2008; Burns y Köster, 2016; Campbell, 2015; OCDE, 2011).

Contrario a este requerimiento, el diagnóstico levantado pone al centro la insuficiencia de iniciativas dirigidas a la profesionalización de los líderes y equipos técnicos de los tres niveles en que se organiza la gestión del sistema educativo, cuestión que repercute en una percepción compartida en torno a la débil preparación de quienes se desempeñan en los puestos asociados y la persistencia de la injerencia de lógicas políticas-partidistas en el nombramiento de estos importantes cargos. En este punto, el diagnóstico releva que, pese a que se han desplegado distintos esfuerzos por la incorporación de

concursos de oposición y la evaluación formativa del desempeño de algunos puestos, subsisten debilidades importantes vinculados a i) la falta de estrategias sistemáticas, continuas y de calidad para la formación de los gestores y sus equipos, ii) la débil universalización de los procesos de selección objetivos y transparentes, y la mantención de espacios de discrecionalidad al respecto que apuntan a la partidización y politización de la gestión en todos los niveles del sistema educativo nacional, iii) la escasa institucionalización de los mecanismos de evaluación formativa del desempeño, así como también iv) la existencia de condiciones laborales precarias e insuficientemente fuertes para atraer y retener a los mejores profesionales a los cargos claves de la gestión a nivel central, departamental e institucional -tales como la baja titularidad en los cargos, el desajuste entre la denominación de los cargos, su asignación presupuestaria y las funciones del puesto, la falta de incorporación de una cultura y oportunidades de carrera en el sector educativo en que prevalezca el carácter técnico de los funcionarios, y la prevalencia de una matriz salarial poco idónea en todos los niveles de la gestión.

De este modo, el diagnóstico enfatiza como un nudo crítico importante a la falta de estrategias para la profesionalización de los líderes y equipos técnicos a cargo de la gestión del sistema educativo en todos sus niveles, y a la alta injerencia de la lógica político-partidaria en este ámbito, lo cual han impedido el atraer, desarrollar y retener a los mejores profesionales en los puestos claves de la conducción del sector educacional.

- **El escaso desarrollo de una gestión basada en evidencia y que incorpore herramientas de planificación, monitoreo y evaluación continua**

La literatura especializada en gestión acentúa la relevancia que tiene la recolección, análisis y uso de evidencia acerca del desempeño del sistema educativo, las instituciones educativas, los educadores y los estudiantes para el diseño, planificación y evaluación de las políticas, programas y acciones (Mourshed et al., 2010). De este modo, el uso de evidencia para la toma de decisiones a nivel sistémico, territorial y escolar se ha convertido en un elemento clave en los sistemas educativos modernos (Burns y Köster, 2016).

Alineado a la importancia en esta línea, Paraguay ha realizado importantes progresos en la recolección de datos desagregados de estudiantes, instituciones educativas y educadores en un sistema de datos en línea (RUE y SIGMEC), ha hecho esfuerzos por disponibilizar la información por medio del Portal de Datos Abiertos y el Mapa Escolar, y recientemente ha creado el INEE que espera contribuir a la provisión periódica de datos de los aprendizajes de los alumnos y del desempeño de instituciones y educadores, con la expectativa de incorporar esta evidencia para la toma de decisiones. Pese a los avances en esta dirección, el diagnóstico da cuenta que subsisten nudos críticos en esta área. Dentro de estos, aparecen las limitaciones de los sistemas de información disponibles a nivel de su cobertura, calidad, actualización continua e integración entre los mismos, así como también la presencia de una débil cultura y utilización de herramientas de planificación, monitoreo y evaluación en todos los niveles del sistema que ponga al centro el uso de evidencia en la gestión.

Así, el diagnóstico apunta a que un obstaculizador importante que permea la gestión educativa se vincula a las deficiencias en los actuales sistemas de información -incluyendo su desintegración y escasa inter-operatividad-, la escasa disposición de recursos humanos suficientes y capacitados para

el despliegue de una gestión basada en evidencia, y el escaso uso de herramientas especializadas de gestión en esta materia en todos los niveles del sistema educativo.

- **La baja participación y el involucramiento de las comunidades en todos los niveles de la gestión del sistema educativo**

La literatura internacional destaca la importancia para la gestión educativa del involucramiento de los actores sociales y de los educadores en este ámbito, de manera de, por un lado, propiciar su compromiso con los objetivos trazados en los distintos niveles de la gestión y, por otro, volver a la gestión responsable ante las comunidades que sirven (Burns y Köster, 2016). Un mensaje central derivado de la investigación es que no basta con formalizar espacios de participación, sino que para que éstos se constituyan en órganos que contribuyan a los fines educativos se requiere la provisión de un apoyo formativo que permita que éstos se empoderen en torno al importante rol que son llamados a cumplir (Burns y Köster, 2016; Hooge et al., 2012).

Hoy en día, Paraguay dispone de normativas que han avanzado a la formalización de estructuras de participación en los distintos niveles de la gestión buscando potenciar el involucramiento de las comunidades en todos los estamentos del sistema. No obstante, el análisis efectuado da cuenta que -junto con el funcionamiento irregular de variados de estos órganos y la baja disposición de información de su constitución efectiva-, incluso cuando están operativos estos poseen una baja injerencia en la gestión educativa, que proceden, en parte, de la insuficiencia de estrategias dirigidas a su empoderamiento.

De esta forma, el diagnóstico da cuenta que un nudo crítico clave corresponde a la escasa participación sustantiva de las comunidades en la gestión educativa en todos los niveles del sistema educacional.

- **La insuficiente incorporación del enfoque de la atención en y para la diversidad en la gestión educativa**

En las últimas décadas se ha instalado una creciente demanda hacia el desarrollo de una educación que responda al principio de la inclusión y hacia la generación de políticas, prácticas y culturas organizacionales que den respuesta a la diversidad de los estudiantes, dentro de lo cual la gestión educativa no está exenta de una responsabilidad importante. Así, la literatura converge en la importancia de establecer este principio como un vector de las políticas y prácticas, de robustecer el rol de los líderes educativos al respecto, y de la incorporación de sistemas de monitoreo que permitan evaluar continuamente el cumplimiento de este enfoque (Ainscow y Miles, 2009).

El análisis efectuado de la gestión educativa en Paraguay permite establecer que -aun cuando el país ha avanzado a la generación de una institucionalidad y de planes educacionales que se proponen instalar el principio de la inclusión y la interculturalidad en la conducción del sector- los distintos problemas visualizados en la gestión de los niveles y modalidades del sistema educacional se intensifican en lo que dice relación a estos ejes fundamentales. Así, entre otros puntos relevantes, el diagnóstico da cuenta de la débil instalación del enfoque de la atención en y para la diversidad en los distintos niveles del sistema, de la permanencia de una confusión conceptual en torno a la inclusión (i.e. su asimilación a discapacidad) que ha obstaculizado el avance de este enfoque, la falta de

articulación entre los distintos estamentos -y especialmente a nivel territorial- para dar cumplimiento a lo anterior y la presencia de débiles capacidades en los gestores educativos en esta área, así como también la ausencia de datos y evaluaciones de las iniciativas que se han introducido en estos ámbitos.

Conforme a lo anterior, el análisis apunta a que un nudo crítico fundamental que cruza a la gestión educativa en todos sus niveles es la falta de incorporación del enfoque de la atención en y para la diversidad en la conducción sistémica, territorial e institucional que asegure la mirada de doble vía, lo cual consiste en incorporar elementos de este enfoque en todas las actividades e iniciativas en articulación con acciones específicas y especializadas que respondan a las demandas e intereses distintivos de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad a nivel territorial e institucional.

- **La desarticulación interinstitucional y el bajo liderazgo del MEC en la gestión de la calidad de la oferta de atención directa dirigida a la primera infancia**

La literatura internacional ha consensuado a la primera infancia como la fase del desarrollo más importante del ciclo vital por su impacto significativo en la trayectoria de los niños y niñas, cuestión que ha repercutido en un énfasis en las políticas públicas al respecto (BID, 2013). Las aproximaciones en este ámbito han enfatizado la relevancia de la implementación de políticas con un enfoque integral e intervenciones intersectoriales para la provisión de la atención a los niños y niñas entre los 0 y 8 años. Así, se trata de una mirada que pone al centro la responsabilidad compartida por los distintos sectores que trabajan en esta etapa del ciclo del vida, siendo vital -acorde a las características de programas eficaces- el diseño y ejecución de iniciativas que i) integren diferentes sectores, ii) se focalicen en los niños y niñas más vulnerables, iii) sitúen a los padres, madres y cuidadores como parte activa del desarrollo de sus hijos junto a otros actores como los profesores, iv) cuenten con capacitación y formación sistemática de los equipos, supervisión, monitoreo y evaluación, v) dispongan de una adecuada combinación de las prácticas y creencias culturales locales y las prácticas basadas en evidencia, y vi) provean oportunidades para que los niños aprendan y jueguen (BID, 2013).

En coherencia con este enfoque, Paraguay ha realizado importantes avances y esfuerzos por la incorporación de un enfoque intersectorial y multinivel para la atención a la primera infancia, como atestigua la configuración del SNPPINA, de la CONPI, el diseño del Plan Nacional de Primera Infancia 2011-2010, y hoy en día la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. No obstante, el diagnóstico efectuado releva distintas problemáticas en la gestión de este nivel clave del ciclo de vida. Dentro de los distintos aspectos desarrollados en el análisis se identifican dificultades a nivel de la coordinación interinstitucional entre los organismos con incidencia en la primera infancia, las complejidades de la articulación territorial de las políticas y planes al respecto, una escasa disposición de datos, monitoreo y evaluación de las iniciativas implementadas, así como también un bajo protagonismo del MEC en la rectoría de la gestión de la calidad de los Espacios de Desarrollo Infantil (EDI) y la oferta dirigida a este nivel, a lo cual se añaden deficiencias a nivel presupuestario (ver capítulo de Financiamiento Educativo) y en la capacitación de los recursos humanos de los órganos a cargo del área.

Considerando lo anterior, el diagnóstico puntualiza como un nudo crítico transversal de la gestión de la primera infancia (educación inicial y primer ciclo) a la desarticulación interinstitucional y territorial

en las iniciativas desarrolladas para abordar este nivel del ciclo de vida, así como también al escaso liderazgo del MEC en la gestión de la calidad de la oferta de atención directa dirigida a los niños y niñas.

Referencias

Aguerrondo, (2014). La difícil tarea de gestionar reformas educativas. ¿Son los ministerios de educación la herramienta adecuada? Actas del XIX Congreso Internacional del CLAD "Reforma del Estado y de la Administración Pública", Quito, Ecuador - 11 al 14 de noviembre de 2014.

Aguerrondo, I. (2013). El rol de la supervisión educativa en la gestión de las políticas públicas. *Educar*, *49*(1), 0013-027.

Aguerrondo, I., & Vezub, L. (2011). Leadership for effective school improvement: Support for schools and teachers' professional development in the Latin American region. En *International handbook of leadership for learning* (pp. 691-715). Dordrecht: Springer.

Anderson, S. (2017). El nivel intermedio en educación y el mejoramiento escolar. Informe técnico N. 1. Centro de Liderazgo para la mejora escolar. Disponible en https://www.lidereseducativos.cl/wp-content/uploads/2017/08/IT-01-2017.pdf

Barber, M., Whelan, F., & Clark, M. (2010). *Capturing the leadership premium: How the world's top school systems are building leadership capacity for the future*. McKinsey.

BID (2013). Gestión de Políticas y Programas de Desarrollo Infantil Temprano. Módulo 2.

Burns, T. & F. Köster (eds.) (2016), *Governing Education in a Complex World*, Educational Research and Innovation. Paris: OECD Publishing. Disponible en https://doi.org/10.1787/9789264255364-en.

Campbell, C. (2015). Leading system-wide educational improvement in Ontario. In *Leading futures: Global perspectives on educational leadership* (pp. 72-104). Thousand Oaks: Sage.

Campbell, C., Fullan, M., Glaze, A., & Maggisano, C. (2006). Unlocking Potential for Learning: Effective district-wide strategies to raise student achievement in literacy and numeracy. Disponible en http://www.edu.gov.on.ca/eng/literacynumeracy/inspire/research/ProjectReport_full.pdf

Carron, G., & De Grauwe, A. (2003). Cuestiones de actualidad en supervisión: una revisión de la literatura. París: UNESCO- International Institute for Educational Planning.

Channa, A. (2015). Decentralization and the quality of education. Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2015 – Unesco.

De Grauwe, A., & Lugaz, C. (2011). *Strengthening Local Actors: The Path to Decentralizing Education: Kenya, Lesotho, Uganda*. International Institute for Educational Planning.

Dos Santos, C. A. (2017). Acompañamiento pedagógico desde el nivel intermedio: Aportes para la formación. Informe técnico N.4. Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar. Disponible en https://www.lidereseducativos.cl/wp-content/uploads/2017/11/IT_CA_L6.pdf

Fullan, M., Rolheiser, C., Mascall, B., & Edge, K. (2004). Accomplishing large scale reform: A tri-level proposition. In *Social geographies of educational change* (pp. 1-13). Dordrecht: Springer.

Hargreaves, A., & Ainscow, M. (2015). The top and bottom of leadership and change. *Phi Delta Kappan*, *97*(3), 42-48.

Harris, A. (2008). Distributed leadership through the looking glass. *Journal of educational administration*, *46*(2).

Harris, A. (2010). Leading system transformation. *School leadership and management*, *30*(3), 197-207.

Hooge, E., Burns, T., & Wilkoszewski, H. (2012), "Looking Beyond the Numbers: Stakeholders and Multiple School Accountability", *OECD Education Working Papers*, No. 85. Paris: OECD Publishing. Disponible en https://doi.org/10.1787/5k91dl7ct6q6-en.

Hopkins, D. (2013). Exploding the myths of school reform. *School Leadership & Management*, *33*(4), 304-321.

Leithwood, K. (2010). Characteristics of school districts that are exceptionally effective in closing the achievement gap. *Leadership and Policy in Schools*, *9*(3), 245-291.

Leithwood, K., Harris, A., & Hopkins, D. (2019). Seven strong claims about successful school leadership revisited. *School Leadership & Management*, 1-18.

Mourshed, M., Chijioke, C., & Barber, M. (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*. Disponible en https://www.mckinsey.com/~/media/McKinsey/Industries/Social%20Sector/Our%20Insights/How%20the%20worlds%20most%20improved%20school%20systems%20keep%20getting%20better/How_the_worlds_most_improved_school_systems_keep_getting_better.ashx

OCDE (2019). *Education Policy Outlook 2019: Working Together to Help Students Achieve their Potential*. Paris: OECD Publishing. Disponible en https://doi.org/10.1787/2b8ad56e-en.

OCDE (2015). *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*, OECD Publishing, Paris,

OCDE (2014). Synergies for better learning. An international perspective on evaluation and assessment. Paris: OECD Publishing. Disponible en http://www.oecd.org/education/school/Synergies%20for%20Better%20Learning_Summary.pdf
OCDE (2011). Lessons from PISA for the United States: Strong performers and successful reformers in education. Paris: OECD Publishing. Disponible en https://www.oecd.org/pisa/46623978.pdf
Pont, B., Nusche, D., & Moorman, H. (2008). Improving school leadership, Volume 1: Policy and practice. Australia: OECD Publications. Disponible en https://www.oecd. org/edu/school/44374889. Pdf
Radó, P. (2010). *Governing decentralized education systems: Systemic change in South Eastern Europe*. Budaspest: Open Society Foundations.
Saidi, M. (2002). Organización de los ministerios de educación y capacidades institucionales, en I. Aguerrondo [Ed.], *Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red*. Buenos Aires: IIPE/UNESCO.
Seashore, K., Leithwood, K., Wahlstrom, K., & Anderson, S. (2010). Investigating the links to improved student learning: Final report of research findings. Disponible en https://conservancy.umn.edu/bitstream/handle/11299/140885/1/Learning-from-Leadership_Final-Research-Report_July-2010.pdf
Terigi, F. (2010). Los sistemas nacionales de inspección y/o supervisión escolar. Revisión de literatura y análisis de casos. *Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la educación IIPE-Unesco.*
Togneri, W., & Anderson, S. E. (2003). Beyond Islands of Excellence: What Districts Can Do To Improve Instruction and Achievement in All Schools. A Project of the Learning First Alliance [and] A Leadership Brief. Disponible en https://learningfirst.org/sites/learningfirst/files/assets/biefullreport.pdf
Unesco (2017). Decentralization in education: Examining the role of the district education office. IIEP Research Brief.
Unesco (2018). Activating policy levers for education 2030. The untapped potential of governance, school leadership, and monitoring and evaluation policies.
Viennet, R. and B. Pont (2017), "Education policy implementation: A literature review and proposed framework", *OECD Education Working Papers*, No. 162, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/fc467a64-en.
Weinstein, J., Muñoz, G. & Hernández, M. (2014). El liderazgo escolar en América Latina y el Caribe. Un estado del arte con base en ocho sistemas escolares de la región. Unesco.
Weinstein, J., Hernández, M., Cuéllar, C., & Flessa, J. (2015). Liderazgo escolar en América Latina y el Caribe: Experiencias innovadoras de formación de directivos escolares en la región. Unesco.

Documentos oficiales citados

Comisión Nacional de Bilingüismo (2017). Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe.
Decreto Nº 468 (2003), por el cual se reglamenta la aplicación de la Ley Nº 1725 del 13 de septiembre de 2001 del Estatuto del Educador
Decreto Nº 8234 (2011), por el cual se reglamenta la Ley Nº 3321/07 que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena
Decreto Nº 2837 (2014), reglamenta la Ley Nº 5136/13 De Educación Inclusiva
Decreto Nº 6833 (2017), por el cual se crea la Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos (UEPP) del Ministerio de Educación y Ciencias, dependiente de la máxima autoridad ministerial
Gobierno de la República Paraguay (2020). Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia
Ley Nº 1725 (2001), Establece el estatuto del educador
Ley Nº 1680 (2001), Código de la Niñez y la Adolescencia
Ley Nº 1264 (1998), Ley General de Educación
Ley Nº 1626 (2000), de la Función Pública
Ley Nº 3231 (2007), que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena
Ley Nº 5136 (2013), Educación Inclusiva
Ley Nº 4853 (2013), que regula la conformación, organización y funcionamiento de la Asociación de Cooperación Escolar (ACE) en las instituciones educativas del país
Ley Nº 5749 (2017) que establece la Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias
INEE (2019a) Informe de resultados del avance de la implementación de evaluación de desempeño de los educadores (2013 – 2019)
INEE (2019b). Información de procesos de evaluación institucional del MEC

MEC (2007). Resolución Nº 2309, por la cual se aprueba el manual de funciones del educador de gestión departamental e institucional con funciones docentes, técnicas y administrativas.
MEC (2011a). Plan Nacional de Educación 2024: Hacia el centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo.
MEC (2011b). Resolución Nº 37151 por la cual se establecen procedimientos para nombramientos de docentes indígenas y no indígenas, en rubros de creación, rubros disponibles, rubros vacantes, rubros vacantes por renuncia del titular para cargos de maestro de grado, director de instituciones, vicedirector, director de área, para los niveles de educación inicial, escolar básica, nivel medio y educación permanente de la educación indígena
MEC, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (2011). Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020
MEC (2012) Resolución Nº 4555, por la cual se aprueba el reglamento de procedimientos de aprobación y funcionamiento de las Asociaciones de Cooperación Escolar (ACES), en instituciones de enseñanza pública de gestión oficial de los niveles de educación escolar básica, educación media, centros regionales de educación y educación permanente.
MEC (2013) Plan educativo plurilingüe desde los pueblos indígenas en Paraguay 2013-2018
MEC (2014a). Resolución Nº 9761, por la cual se conforma la comisión para la selección de supervisores educativos y se aprueba el manual de procedimientos para el concurso.
MEC (2014b). Resolución Nº 10867, por la cual se aprueba el manual de microplanificación de la oferta educativa, y se deja sin efecto la resolución ministerial Nº 1872/2008.
MEC (2014c). Resolución Nº 1028, por la cual se aprueba el reglamento de procedimientos para la transferencia de fondos y la rendición de cuentas de recursos asignados a las instituciones educativas del nivel de educación inicial y escolar básica del Ministerio de Educación y Cultura.
MEC (2014d). Resolución Nº 1029, por la cual se aprueba el reglamento de procedimientos para la transferencia de fondos, ejecución y rendición de cuentas de recursos asignados a instituciones educativas del nivel medio del Ministerio de Educación y Cultura
MEC (2015a). Resolución Nº 12561, por la cual se establecen los criterios y procedimientos básicos para la apertura de supervisiones educativas, dependientes de la Dirección General de Fortalecimiento del proceso educativo dependiente de este ministerio.
MEC (2015b). Resolución Nº 12562, por la cual se establece la conformación básica del equipo técnico, administrativo y pedagógico de las supervisiones educativas, dependientes de la Dirección General de Fortalecimiento del Proceso Educativo de este ministerio
MEC (2015c). Resolución Nº 29566, por la cual se modifica la Resolución Nº 13729 de fecha 12 de julio de 2013 por la cual se aprueba el Manual de Evaluación de desempeño del supervisor educativo del Ministerio de Educación y Cultura, versión validada
MEC (2015d). Resolución Nº 15917, por la cual se reglamenta la creación y conformación del equipo de gestión de instituciones educativas en establecimientos, centros educativos e instituciones de gestión oficial, de los niveles de educación inicial y escolar básica y educación media de este ministerio.
MEC (2015e). Resolución Nº 29558, por la cual se aprueba el modelo de gestión por procesos del Ministerio de Educación y Cultura, en el marco de la implementación del modelo estándar de control interno – MECIP.
MEC (2016a). Resolución Nº 8655, por la cual se autoriza la implementación del registro único del estudiante, en las instituciones educativas de todos los niveles y modalidades de gestión oficial, privada y privada subvencionada de este ministerio.
MEC (2016b). Manual de orientación para el fortalecimiento de la gestión escolar – Kit para directivos
MEC (2016c). Resolución Nº1, que reglamenta la conformación y registro de las organizaciones estudiantiles, correspondientes a instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada de este ministerio.
MEC (2016d). Resolución Nº 17006, por la cual se aprueba el reglamento de evaluación de desempeño para funcionarios permanentes, personal contratado y comisionado, que cumple funciones administrativas en este ministerio.
MEC (2017a). Resolución Nº 1324, por la cual se aprueba la implementación del modelo de gestión educativa departamental con sus respectivas funciones
MEC (2017b). Resolución Nº 17716, por la cual se aprueban los perfiles para cargos de los distintos niveles y modalidades educativas dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias
MEC (2017c). Manual para la conformación de equipos de gestión comunitaria indígena EGCI.
MEC (2017e). Resolución Nº 29798, por la cual se aprueba el manual de procedimientos específicos para concursos de educadores en cargos directivos -niveles 2 y 3- del MEC.

MEC (2017f). Resolución Nº 32388, por la cual se aprueba el reglamento de apertura, funcionamiento y cierre de instituciones educativas de gestión oficial, privada y privada subvencionada, dependientes de este ministerio.
MEC (2017g). Resolución Nº 37885, por la cual se aprueba el reglamento de educación inicial en su versión actualizada.
MEC (2018a). Resolución Nº 9233 por la cual se establecen los documentos administrativos y técnicos-pedagógicos de tenencia obligatoria en las coordinaciones departamentales de supervisiones educativas y supervisiones de control y apoyo administrativo y de apoyo técnico-pedagógico
MEC (2018b). Resolución Nº 5773, por la cual se dispone el llamado a concurso público de oposición para la selección de supervisor de control y apoyo administrativo de la región 15 y se conforma la comisión de selección -convocatoria Nº 12/2018
MEC (2018c). Resolución Nº 17267, por la cual se aprueban los lineamientos para un sistema educativo inclusivo en el Paraguay en instituciones educativas de gestión oficial, subvencionada y privada
MEC (2018d). Resolución Nº 4. por la cual se establecen los documentos administrativos y técnicos-pedagógicos de tenencia obligatoria en las instituciones educativas de gestión oficial, privada y privada subvencionada de los niveles y modalidades del sistema educativo
MEC (2018e). Informe final Estrategia de difusión de los resultados de las pruebas estandarizadas del SNEPE 2015 a las instituciones educativas.
MEC (2018f). Resolución Nº 22780, por la cual se aprueba el manual de seguimiento a la gestión de los educadores y las instituciones educativas de los niveles de educación inicial, escolar básica y educación media dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias, con fines formativos y de diagnostico
MEC (2018g). Sistematización de cursos PROCEMA concluidos en el año 2017
MEC (2019a). Resolución Nº 6526, por la cual se aprueba el organigrama del Ministerio de Educación y Ciencias
MEC (2019b). Resolución Nº 5415 por la cual se aprueba el plan de acción educativa 2018-2023, que será adoptado como herramienta de planificación y transformación del sector educativo en el periodo de cinco años de gestión
MEC (2020a). Resolución Nº 453, por la cual se aprueba el plan de rendición de cuentas del año 2020 del Ministerio de Educación y Ciencias.
MEC (2020b). Resolución Nº 358, por la cual se aprueba la implementación de la plataforma de recursos digitales "Tu Escuela en Casa" para estudiantes de los niveles de educación inicial, escolar básica y media, como mecanismo de apoyo para el desarrollo de las clases de las instituciones educativas del país.
MEC (2020c). Plan de educación en tiempos de pandemia.
MEC (2020d). Propuesta de estructura de Direcciones Departamentales de Educación - Memorándum DGEED N. 721/2020.
MEC, MSPBS y SNNA (2011). Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia.
MSPBS (2017). Anteproyecto de Ley por la cual se regulan los espacios de desarrollo infantil (EDI).

Estudios y diagnósticos del sistema educativo paraguayo citados

Alfonzo, F. & Moreno, Z. (2018). Funcionamiento del Equipo de Gestión de Instituciones Educativas (EGIE). Informe final. Recuperado de https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/15279?1550063393
Banco Mundial (2019). Informes técnicos para contribuir al debate sobre educación en Paraguay
Boselli, C.(2002). La descentralización educativa. Impacto de los programas en ejecución.
CIIE (2014) Propuesta de Agenda Preliminar de Investigación en Educación. Recuperado de https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/9165
CONEC (2018). Resultados de la consulta nacional de educación ¿Qué educación queremos en nuestro país para todos los ciudadanos? Recuperado de http://www.conec.gov.py/application/files/5415/5318/0469/Informe_Final_de_la_Consulta_Nacional.pdf
Demelenne, D. (s/ia). Sistematización proyecto 'La Educación primero, todos por Caazapá' – Eje 1. Diseño del plan de acción departamental.
Demelenne, D. (s/ab). Análisis del proceso de reforma educativa en Paraguay.
Demelenne, D (2017). El rol de las Asociaciones de Cooperación Escolar (ACEs). Una mirada social y cultural a la participación de los padres y madres en el sistema educativo, afiliados a la federación nacional de las asociaciones de padres de la escuela pública del Paraguay – FEDAPY. Centro de estudios ambientales y sociales CEAMSO. Recuperado de http://www.ceamso.org.py/upload/publicaciones/1505827008.pdf

Elías, R. (2013). El desafío de construir una educación integral para niños, niñas y adolescentes. Recuperado de http://www.desarrollo.org.py/admin/app/webroot/pdf/publications/14-10-2015-10-22-24-95786961.pdf

Elías, R. (2017). El desafío de la construcción de la participación en la política educativa del Paraguay. Recuperado de http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2017/12/Nota-de-Politica-Educacion.pdf

Elías, R. & Bareiro, L. (2017). Caracterización de directoras y directores de escuelas públicas de Paraguay: entre el discurso y la puesta en acto de la política educativa. Recuperado de https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/15368?1559177399

Elías, R. & Misiego, P. (2017). La situación de la formación docente en Paraguay. En *Dossier ponencias internacionales: Investigación y políticas de formación docente en Paraguay, Argentina y Brasil.* Paraguay: Investigación para el desarrollo

Eusebio, J. (2019). Análisis del funcionamiento del Sistema de Información y Gestión Educativa de Paraguay. Fortalezas, desafíos y propuestas para el fortalecimiento. Versión Preliminar. Documento elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo.

Florentín, R., López, M., & Gallo, V. (2020). Producto 3 de Servicio de asistencia técnica para la elaboración de un diagnóstico que contribuya a un plan operativo para la implementación de la Ley de Educación Inclusiva.

Gaete, R. (2012). Estudio de la descentralización de los servicios esenciales para el caso de Paraguay. Documento de proyecto. CEPAL

González, H. (2020). Locales Escolares en el Paraguay. Una mirada hacia sus niveles y modalidad educativa. MEC.

Juntos por la Educación – MEC – OEI (2013). Propuestas para la agenda educativa. Compendio de un proceso para su análisis y construcción

Juntos por la Educación (2019). Propuestas para la gobernanza y agenda educativa

López, N. & Romei, M. (2015). Avances en la política educativa del nivel inicial en Paraguay. Año 2014. En *Revista Paraguaya de Educación,* 5, 117-122

Martínez, M., Demelenne, D., Torres, N. (2019) Propuesta de política de participación en el sector educativo. Versión borrador

Martin, E. & Marchesi, A. (2007). Evaluación del sistema educativo de Paraguay. OEI-MEC.

MEC (2014). Informe Paraguay Revisión Nacional 2015 de la Educación para Todos. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000230036

Molinier, L. (2014). El sistema educativo obligatorio y gratuito en Paraguay. Fundamentos para su universalización y calificación. En L. Ortiz (Ed.) *La Educación en su entorno. Sistema educativo y políticas púbicas en Paraguay.* Asunción: ILAIPP-CADEP

OCDE (2018). *Estudio multidimensional de Paraguay*, Caminos de Desarrollo. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264301924-es.

Osmar, B., Paniagua, R., Misiego, P., Aquino, B. & Ledesma, A. (2016). Gestión de los supervisores educativos en los departamentos de San Pedro, Itapúa, Central y Ñeembucú. Informe de investigación.

Oviedo, T. (2011). Informe final Consultoría sobre la modalidad plurigrado como alternativa para las comunidades rurales. CIIE-MEC. Recuperado de https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/2401

PREAL (2013). Informe de progreso educativo Paraguay

Palacios, M.L. (2021). Entrevista al ex Ministro Raúl Aguilera, efectuada en el marco del PNTE 2030.

Rodas,C. & Ortellado, C. (2018). Caracterización de la gestión de supervisiones educativas en el Departamento central. Informe final. Recuperado de https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/15278?1550063393

Ruiz Diaz, R. (2013). La implementación de la modalidad de plurigrado en escuelas públicas de las compañías de Misiones'i, Tacuara y Pindoyú de San Pedro del Paraná, Itapú. *Revista Científica Estudios e Investigaciones Universidad Iberoamericana, 2(1), 137-146.*

Unicef (2018). Análisis de la situación de la niñez y la adolescencia en Paraguay 2018.

Vitar, A. (2013). La regulación del trabajo de maestros y profesores en el sistema educativo de Paraguay

Wodon, Q. (2015). Infraestructura escolar en Paraguay: Necesidades, inversiones y costos. Banco Mundial.

Yanez-Pagans, M., Bedoya, J., & Zarza, D. (2018). Paraguay: invertir en capital humano. Una revisión del gasto público y de la gestión en los sectores sociales. Capitulo II Educación. Banco Mundial.